

Herausgegeben von

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

Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019



Nomos

Herausgegeben von

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

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

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

Prof. Dr. Klaus Poier, Universitätsprofessor für
Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der
Karl-Franzens-Universität Graz

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

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

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-7726-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2122-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Das Jahrbuch für direkte Demokratie 2019 und damit der neunte Band der Reihe liegt vor. Die Entstehung dieser Ausgabe fiel größtenteils in die Phase der COVID-19-Pandemie. Umso erfreulicher ist es, dass trotz erschwerter Umstände die Beiträge ohne größere Verzögerungen eingetroffen sind. Die Corona-Pandemie hat nicht nur in die äußeren Rahmenbedingungen der Entstehung dieses Jahrbuchs beeinflusst, sondern auch inhaltlich ihren Niederschlag in einzelnen Beiträgen gefunden. Vom Aufbau her erwarten die Leserin und den Leser wie gewohnt Abhandlungen zur direkten Demokratie aus unterschiedlichen disziplinären Perspektiven, Dokumentationen, Landesberichte, ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie sowie zwei Rezensionen.

Die erste Abhandlung stammt aus der Feder von *Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli* und befasst sich mit der digitalen Transformation der (direkten) Demokratie in der Schweiz. Besonders aktuell dabei ist, dass die Autoren in ihrem empirischen Teil nicht nur Twitter-Daten aus dem nationalen Wahlkampf vom Herbst 2019 und aus der Februar-Abstimmung 2020, sondern auch Tweets zur Pandemie untersucht haben. Ebenfalls mit Fragen rund um die Digitalisierung befasst sich der Beitrag von *Margrit Seckelmann/Carsten Berger*. Mit Blick auf Deutschland geht der Beitrag der Frage nach, ob bzw. welche partizipativen Gestaltungsoptionen sich aus der Nutzerkommune und dem Bürgerkonto nach dem Onlinezugangsgesetz entwickeln lassen. *Nenad Stojanović* untersucht in der dritten Abhandlung, wie direkte Demokratien – insbesondere unter Heranziehung des Losverfahrens – populismusresistent gestaltet werden können. Der vierte Beitrag, verfasst von *Cristina Fraenkel-Haeberle*, analysiert das Zusammenspiel zwischen direkter und repräsentativer Demokratie in Italien und beleuchtet dabei insbesondere das abrogative Referendum über Wahlgesetze.

Die Dokumentation umfasst einerseits Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene in Deutschland im Jahr 2019 sowie andererseits ausgewählte Volksabstimmungen in fünf Staaten. Im dritten Teil (Landesberichte) führen *Axel Tschentscher/Martin Widmer* die Berichterstattung zur Schweiz für das Jahr 2019 weiter, wobei sie auch bereits auf Auswirkungen der Corona-Krise auf die direkte Demokratie Anfang 2020 eingehen. *Klaus Poier* führt die Berichterstattung zu den Entwicklungen in

Österreich weiter. Mit den Beiträgen von *Wilfried Marxer* (zu Liechtenstein) und *Zoltán Tibor Pállinger* (zu Ungarn) ist es gelungen umfassende Überblicke und Einblicke in die Entwicklung und Praxis der direkten Demokratie in den beiden Ländern zu gewinnen. Beide Autoren gehen auch auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie ein. *Arne Pautsch* befasst sich im Landesbericht Deutschland mit den Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg. In der Rechtsprechungsübersicht von *Fabian Wittreck* werden ausgewählte Urteile zur direkten Demokratie wiedergegeben und kommentiert.

Die Herausgeber danken dem Vorstand von Mehr Demokratie e.V. sowie dem Nomos Verlag für ihre wertvolle Unterstützung. Besondere Erwähnung verdient Herr Frank Rehmet, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V., der das Jahrbuch nun zum dritten Mal geduldig, effizient und sorgfältig in formaler Hinsicht gestaltet hat. Zu danken haben wir ferner Frau Eliane Kunz, Hilfsassistentin an der juristischen Fakultät der Universität Basel, für Ihre Mitwirkung bei der Zusammenstellung der neuen Literatur, und Frau Manuela Kälin, Studentin in Assistenzfunktion an der juristischen Fakultät der Universität Basel, für die Erstellung des Sachverzeichnisses.

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

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

1. Abhandlungen

<i>Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli</i> Die digitale Transformation der Demokratie	13
---	----

<i>Margrit Seckelmann/Carsten Berger</i> Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz	38
---	----

<i>Nenad Stojanović</i> Direkte Demokratie populismusresistent gestalten	63
---	----

<i>Cristina Fraenkel-Haeberle</i> Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze	83
--	----

2. Dokumentation

<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation International (Auswahl)	111
--	-----

<i>Frank Rehmet</i> Dokumentation Deutschland	118
--	-----

3. Landesberichte

a) Internationale Ebene

Axel Tschentscher/Martin Widmer

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019 123

Wilfried Marxer

Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis 155

Klaus Poier

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2019 191

Zoltán Tibor Pállinger

Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung:
Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn
seit dem Systemwechsel 199

b) Deutschland

Arne Pautsch

Die Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg –
Wirkpotenziale der initiierten Volksgesetzgebung im parlamentari-
schen Regierungssystem – Landesbericht Deutschland 2019 226

4. Rechtsprechung

Fabian Wittreck

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2019 249

5. Rezensionen

Goran Seferovic

Nagihan Musliu: Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen 329

Andrea Töndury

Corina Fuhrer: Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen 334

6. Neue Literatur

Nadja Braun Binder/Eliane Kunz

Neue Literatur (2019) 343

Die Herausgeber 363

Über die Autorinnen und Autoren 365

Sachverzeichnis 367

1.

Abhandlungen

Die digitale Transformation der Demokratie¹

Fabrizio Gilardi/Clau Dermont/Maël Kubli

Abstract

Diese Abhandlung bespricht die digitale Transformation der Demokratie, mit einem Fokus auf die Schweiz und ihre direktdemokratischen Institutionen. Im ersten Teil werden drei Aspekte der „digitalen Demokratie“ thematisiert, wobei der direktdemokratische Kontext der Schweiz in Verbindung mit der internationalen Literatur gebracht wird. Die drei Aspekte sind die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung, der politischen Partizipation, und der politischen Meinungsbildung bzw. des Wahlkampfs. Im zweiten Teil wird eine empirische Analyse der Nutzung der sozialen Medien in der schweizerischen direkten Demokratie präsentiert. Die Analyse zeigt, dass die sozialen Medien zwar eine spürbare Grösse, jedoch in der Schweiz noch keine prägende Kraft geworden sind. Die digitale Transformation der Demokratie hat die Schweiz bisher nur teilweise erreicht.

A. Einführung

Die digitale Transformation der Demokratie impliziert, dass demokratische Prozesse und Institutionen durch digitale Technologien verändert werden. Obwohl manche die Gefahren dieses Phänomens und andere dessen Potenzial betonen, sind alle damit einverstanden, dass es sich um eine bedeutende Entwicklung handelt, welche bestehende Systeme fordert und politischen Handlungsbedarf mit sich bringt. Diese Aspekte werden in der Politik und der Öffentlichkeit intensiv diskutiert, und sind auch vermehrt Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen. Ziel dieser Abhandlung ist es, die Digitalisierung der Demokratie in der Schweiz einzuordnen.

Die verschiedenen Aspekte des Phänomens werden in drei Elemente gegliedert, nämlich die Interaktion zwischen BürgerInnen und öffentlicher

1 Wir danken für die finanzielle Unterstützung durch den Schweizerischen Nationalfonds (Gesuchsnummer 10DL11_183120).

Verwaltung, die politische Partizipation, und die politische Meinungsbildung sowie den Wahlkampf. Der Schweizer Fall wird zunächst anhand der internationalen Literatur in einen vergleichenden Kontext gesetzt. Dabei fällt auf, dass die Digitalisierung der Stimmabgabe («E-Voting») in der Schweiz eine viel grössere Bedeutung eingenommen hat als in anderen Ländern, wobei E-Voting nicht zwingend der wichtigste Aspekt der digitalen Demokratie ist. Andererseits ist in der Schweiz der Einfluss der sozialen Medien in Wahlen und Abstimmungen, welcher vor allem in den USA zu grossen Debatten geführt hat, nicht in einem vergleichbaren Ausmass zu erkennen. Diese Schlussfolgerung wird in dieser Abhandlung durch eine originäre empirische Analyse belegt, welche die Aktivität von PolitikerInnen auf Twitter vor den Wahlen 2019 und vor den Volksabstimmungen im Februar 2020 vergleicht, wobei die Coronavirus-Debatte auch berücksichtigt wird, als Referenzgrösse für ein Thema, welches eine ausserordentliche Aufmerksamkeit generiert hat.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass die digitale Transformation der Demokratie die Schweiz nur teilweise erreicht hat. Jedoch handelt es sich um ein Phänomen, welches sich rasch entwickelt. Deswegen ist es zentral, dass die Zusammenhänge zwischen digitaler Technologie und demokratischen Prozessen und Institutionen weiterhin intensiv erforscht werden, auch in der Schweiz.

B. Die digitale Transformation der Demokratie

I. Überblick

Der Begriff „digitale Demokratie“ bezieht sich auf das Zusammenspiel zwischen digitaler Technologie und demokratischer Politik bzw. demokratischen Institutionen (DiMaggio et al., 2001; Margetts, 2009; Farrell, 2012; Fung, Russon Gilman and Shkabatur, 2013; Margetts and Dunleavy, 2013; Persily, 2019; Jungherr, Rivero and Gayo-Avello, 2020). Das Phänomen ist komplex, aber die Kernaspekte lassen sich sinnvoll in verschiedene Themengebiete unterteilen.

Erstens verändert die digitale Technologie die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung („E-Government“) (Margetts and Sutcliffe, 2013; Margetts and Dunleavy, 2013; OECD, 2014; Wallis and Zhao, 2017; Danaher et al., 2017; Chen and Lee, 2018). Viele der Aufgaben, die früher einen Gang zu einer Behörde oder das Ausfüllen von Papierformularen erforder-

ten (wie das Einreichen der Steuererklärung oder die Erneuerung des Führerscheins), können jetzt online erledigt werden. Darüber hinaus können öffentliche Einrichtungen grosse Datenmengen und künstliche Intelligenz nutzen, um effektivere und effizientere Dienstleistungen zu erbringen. In diesem Zusammenhang hat die digitale Technologie sicherlich positive Auswirkungen, aber sie schafft auch neue Probleme, wie z.B. den ungleichen Zugang zu den neuen Diensten für alle BürgerInnen unabhängig von Alter, Bildung oder Behinderung. Zentral ist ferner, dass die digitalen Spuren, die die BürgerInnen in ihren Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung und in ihrem täglichen Leben hinterlassen, in Verbindung mit der Technologie der künstlichen Intelligenz von staatlichen Akteuren potenziell dazu genutzt werden können, ein noch nie dagewesenes Niveau an Überwachung zu erreichen. Folglich gibt es derzeit eine Debatte über die Bedingungen, unter denen künstliche Intelligenz von öffentlichen Einrichtungen eingesetzt werden sollte. So erwägt die EU beispielsweise eine Regulierung der Gesichtserkennungstechnologie.²

Zweitens ermöglicht die digitale Technologie neue Formen des politischen Engagements („Civic Tech“) (Gastil and Richards, 2017; Lukensmeyer, 2017; Rahman, 2017; Gilman, 2017; Aitamurto and Chen, 2017). Einige Neuerungen, wie z.B. die elektronische Stimmabgabe, sind einfache Erweiterungen bestehender Systeme. Das Versprechen der digitalen Technologie geht allerdings weiter. Es besteht darin, kollaborative partizipatorische Systeme einzurichten, die es den BürgerInnen ermöglichen, sich selbst zu organisieren, Probleme zu diskutieren und politische Vorschläge zu formulieren, die den politischen Entscheidungsträgern vorgelegt werden können. Ursprünglich von Personen, die sich selbst als Hacker beschreiben, entwickelt, werden diese Plattformen immer mehr zum Mainstream. Zum Beispiel führte die EU im Jahr 2018 den globalen Wettbewerb „Civic-Tech4Democracy“ durch, um Projekte auszuzeichnen, die erfolgreich digitale Werkzeuge zur Förderung der Demokratie eingesetzt haben.³

Drittens verändert die digitale Technologie die politische Meinungsbildung der BürgerInnen. In den letzten Jahren, nicht zuletzt als Folge des vermuteten Einflusses von Facebook bei den US-Präsidentschaftswahlen 2016, stand die Rolle von Social Media in der Kritik (Barberá et al., 2015; Bakshy, Messing and Adamic, 2015; Vaccari et al., 2016; Margetts et al., 2016; Allcott and Gentzkow, 2017; Boxell, Gentzkow and Shapiro, 2017;

2 <https://on.ft.com/2NnBaKH> (Zugriff 23.7.2020).

3 <https://civictech4democracy.eu/> (Zugriff 23.7.2020).

Faris et al., 2017; Guess, Nyhan and Reifler, 2018; Lazer et al., 2018; Vossoughi, Roy and Aral, 2018; Tucker et al., 2018). In einer kürzlich erschienenen Rezension erkennt Munger (2019, 1) „ein pessimistisches Bild des Einflusses, den soziale Medien auf die demokratische Politik gehabt haben (und wahrscheinlich in naher Zukunft haben werden)“. Es ist jedoch wichtig anzuerkennen, dass wir trotz einer wachsenden Zahl von Forschungsarbeiten erst am Anfang des Verständnisses dieser Phänomene stehen. Tucker et al. (2018, 55–56) weisen auf viele Forschungslücken hin, einschliesslich des Mangels an grundlegenden Informationen wie gemeinsame Definitionen der Phänomene und beschreibende Daten über ihre Prävalenz.

II. Digitale Verwaltung

Die Interaktion zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung ist einer der konkretesten Bereiche, in denen der Einsatz digitaler Technologie für die breite Öffentlichkeit sichtbar geworden ist. In der vergleichenden Literatur wird das Phänomen als „E-Government“ bezeichnet, jedoch versteht die Konferenz der Kantonsregierungen (2018) „E-Government“ als einen Teilaspekt der „Digitalen Verwaltung“. Mit „E-Government“ ist

„die Vereinfachung, Durchführung und Unterstützung von Prozessen zur Information, Kommunikation und Transaktion innerhalb und zwischen staatlichen und sonstigen behördlichen Institutionen sowie zwischen diesen Institutionen und Bevölkerung bzw. Unternehmen durch den Einsatz von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien“ (Konferenz der Kantonsregierungen, 2018, 14).

gemeint. Der Begriff der „Digitalen Verwaltung“ ist breiter, indem er

„nebst dem eigentlichen Einsatz neuer Technologien auch deren Auswirkungen auf Organisation, Kultur, Arbeitsweisen, Geschäftsmodelle und Datenwirtschaft in die Betrachtung mit ein[bezieht]“ (Konferenz der Kantonsregierungen, 2018, 14).

2019 verabschiedete der Bundesrat eine neue E-Government-Strategie, welche auf „Digital First“ setzt (Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019). Die Digitalisierung der Verwaltung soll auf allen Ebenen erfolgen. Die neue Strategie folgt auf die erste E-Government-Strategie, welche 2008 in Kraft trat. Sie löste eine grosse Anzahl an Projekten aus. Eine kleine Auswahl ist in der Tabelle 1 aufgelistet.

*Tabelle 1: Meilensteine von E-Government in der Schweiz, 2008–2019
(Eidgenössisches Finanzdepartement, 2019, 4)*

2008	Erste E-Government-Strategie der Schweiz
2008	Plattform für den sicheren Datenaustausch „Sedex“
2009	Portal „simap.ch“ für die Publikation öffentlicher Ausschreibungen
2009	13-stellige AHV-Nummer als eindeutiger Personenidentifikator
2010	Gründung der interkantonalen Fachgruppe E-Government
2010	Steuererklärung kann in allen Kantonen elektronisch eingereicht werden
2011	Handbuch für E-Government Websites
2011	Portal für Agrarsektor „agate.ch“
2012	Bund und Kantone unterstützen gemeinsame Projekte finanziell
2012	Geoadmin.ch wird mit Public Service Award ausgezeichnet
2013	Virtueller Polizeischalter
2013	Nationales Open-Government-Data-Portal opendata.swiss
2014	Elektronisches Fundbüro
2015	99% der Gemeinden melden Zivilstandesänderungen elektronisch
2016	E-Government-Strategie 2016-2019
2016	E-Rechnungs-Obligatorium für Lieferanten des Bundes
2017	E-Government-Portal für Unternehmen „EasyGov“
2017	Elektronische Deklaration der Mehrwertsteuer für Unternehmen
2018	Elektronische Umzugsmeldung „eUmzugCH“
2019	Parlament verabschiedet E-ID-Gesetz
2019	Neuausrichtung von E-Voting

Es fällt auf, wie divers die Digitalisierung der Verwaltung ausgeprägt ist. Viele Aspekte zielen auf naheliegende Effizienzgewinne, die man durch digitalisierte Dienstleistungen wie online-Portale erreichen kann. Die elektronische Einreichung der Steuererklärung ist ein Paradebeispiel dafür. Es gibt aber auch andere Aspekte wie E-Voting und die elektronische Identität, welche deutlich umstrittener sind und das Potenzial einer starken Politisierung aufweisen. Das E-Voting Projekt wurde bereits 2000 mit drei Pilotkantonen gestartet (Genf, Neuenburg und Zürich), und die elektronische Stimmabgabe wurde seitdem in vielen Kantonen intensiv getestet. 2017

wurde das System der Schweizerischen Post für den Einsatz mit 50% des kantonalen Elektorats zugelassen, und 2018 beschloss der Bundesrat die Eröffnung der Vernehmlassung zur Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, um E-Voting als dritten ordentlichen Stimmkanal (neben der persönlichen und der brieflichen Stimmabgabe) zu etablieren. 2019 entschied der Bundesrat allerdings, den E-Voting-Versuchsbetrieb neu auszurichten, nachdem wesentliche Mängel im System der Post entdeckt worden waren. Die Neuausrichtung von E-Voting wird seit 2019 von einer Expertengruppe begleitet. Die Schwierigkeit, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal zu etablieren, basiert primär auf technischen Herausforderungen, welche bisher nicht vollumfänglich gelöst sind. Jedoch sind auch breitere Implikationen von E-Voting von Bedeutung, die über die digitale Verwaltung hinausgehen und im Teil B. III näher betrachtet werden.

Die Politisierung der digitalen Verwaltung ist offensichtlich im Bereich der Erstellung einer elektronischen Identität. Ein eindeutiger, elektronischer Personenidentifikator würde viele digitale Dienstleistungen vereinfachen, und damit die Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben. Umstritten ist aber, wer die elektronische Identität ausstellen soll; der Staat oder Privatfirmen? Das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste, welches im September 2019 vom Parlament mit grossem Mehr verabschiedet wurde, sieht eine staatliche Anerkennung einer von privaten Akteuren erstellten elektronischen Identität vor. Gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen, mit dem Argument, dass die Ausgabe der elektronischen Identität, ähnlich wie die des Reisepasses, eine staatliche Aufgabe ist. Als problematisch wird auch der Umgang mit datenschutzrechtlichen Fragen wahrgenommen. Eine im September 2019 durchgeführte Umfrage ergab, dass eine grosse Mehrheit der Befragten (vier von fünf) der Meinung ist, dass der Staat die elektronische Identität (eID) herausgeben sollte (Gilardi et al., 2019).

Der Einsatz der künstlichen Intelligenz (KI) in der öffentlichen Verwaltung ist ebenfalls ein Aspekt, welcher viele Fragen aufwirft (Christen et al., 2020). Einerseits ist das Potenzial von KI gross, denn Anwendungen mit einem klaren Mehrwert für die öffentliche Verwaltung umfassen unter anderem Übersetzungen, Gesichtserkennung, Vertragsprüfung, Textgenerierung und Chatbots. Diese Anwendungen kommen beispielsweise in Bereichen wie der vorausschauenden Polizeiarbeit („predictive policing“), der Einschätzung der Rückfallgefahr bei Straftätern, der Erkennung fehlerhafter Steuererklärungen und sprachbasierten Assistenten für die Beantwortung von Anfragen zum Einsatz. Andererseits sind verschiedene Aspekte der KI problematisch. KI-basierte Entscheide können unwirksam sein,

wenn sie sich auf ungenügende Daten stützen oder wegen intrinsischen Grenzen der Voraussage menschlichen Verhaltens; zudem können sie unfair sein (Danaher et al., 2017). Das Vertrauen in KI-gestützte Entscheidungen wird somit durch verschiedene Faktoren gefährdet. Die Daten, welche die KI benötigt, können Verzerrungen aufweisen, welche in den Entscheidungen reproduziert werden. Zudem gibt es keine Garantie, dass die Algorithmen sich auf breit akzeptierte Verständnisse von Gerechtigkeit stützen. Schliesslich erfolgt die Interaktion zwischen Daten und Algorithmen in einer Art „Black Box“, welche die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erschwert. Dadurch entstehen generelle Probleme für den Datenschutz und die Privatsphäre, mit Blick auf die Datenqualität oder das Diskriminierungspotenzial, sowie auch konkrete rechtliche Herausforderungen hinsichtlich der Begründung staatlicher Entscheidungen und des Anspruchs auf rechtliches Gehör. All diese Aspekte können problematisch sein, wenn Entscheidungen sich stark auf KI-Systeme stützen (Christen et al., 2020, 217–221). Zusammenfassend kann man feststellen, dass die zunehmende Bedeutung der KI neue Governance-Strukturen für Algorithmen erfordern, welche ihre Wirksamkeit und Legitimität sicherstellen (Danaher et al., 2017).

III. Politische Partizipation

Die Digitalisierung verspricht, die politische Partizipation in verschiedenen Hinsichten auszubauen. Ein scheinbar naheliegender Schritt ist die elektronische Stimmabgabe („E-Voting“), welche, wie oben erwähnt, in der Schweiz bereits seit vielen Jahren in Vorbereitung ist, ohne dass eine flächendeckende Einführung absehbar ist. Die Debatte zu E-Voting fokussiert primär auf Datenschutz- und Sicherheitsaspekte. Jedoch ist eine grundlegende Frage, ob E-Voting tatsächlich zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung führt. Die Literatur zeigt, dass das eher nicht der Fall ist, auf jeden Fall nicht in der Schweiz. Insbesondere zeigt die Studie von Germann und Serdült (2017), dass die E-Voting-Pilotprojekte in den Kantonen Genf und Zürich keinen messbaren Effekt auf die Wahlbeteiligung hatten, abgesehen von einem temporären Schub, welcher der Neuigkeit des Tools zuzusprechen ist. Eine grosse Rolle spielt dabei die briefliche Stimmabgabe, welche von über 80% der Stimmenden genutzt wird. Im Vergleich mit diesem bestehenden Kanal ist die elektronische Stimmabgabe nicht spürbar unkomplizierter. Dieses Argument wird auch von internationalen Studien bestätigt, zum Beispiel zum kanadischen Fall (Goodman and Stokes, 2020).

Dazu soll noch Folgendes ergänzt werden. Erstens, die Schlussfolgerung, dass E-Voting keinen Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat, basiert auf durchschnittlichen Effekten. Es kann aber sein, dass bestimmte Gruppen anders reagieren, zum Beispiel AuslandschweizerInnen, für welche die briefliche Stimmabgabe zum Teil unpraktisch ist, oder Menschen mit Behinderungen, oder kranke Personen. Die Bedeutung dieses letzten Punktes ist in Coronazeiten sichtbar geworden. Die Annahme, dass E-Voting besonders unter jüngeren Menschen beliebt sein würde, konnten Germann und Serdült (2017) hingegen nicht bestätigen.

Die Tatsache, dass kein grosser Schub für die Wahlbeteiligung von E-Voting zu erwarten ist, enttäuscht angesichts der Hoffnung, dass die Digitalisierung die politische Partizipation fördern könnte. Sie bringt aber auch gewisse Vorteile mit sich. Man kann insbesondere auf die politische Unterstützung für E-Voting verweisen. Diese wäre noch geringer, wenn gewisse Gruppen sich durch E-Voting stärker mobilisieren liessen. In diesem Szenario wäre E-Voting nicht ergebnisneutral, sondern würde stärker linke statt rechtskonservative Parteien favorisieren, denn unter jüngeren WählerInnen sind überproportional viele AnhängerInnen der SP oder der Grünen zu finden. Das ist aber eben nicht von E-Voting zu erwarten: keine Partei würde von einer flächendeckenden Einführung von E-Voting überproportional profitieren.

Obwohl E-Voting die öffentliche Debatte dominiert, liegt das Potenzial für den Ausbau der politischen Partizipation eher bei anderen digitalen Tools. Dabei spielt in einem direktdemokratischen Kontext die Möglichkeit, Unterschriften für Volksabstimmungen elektronisch zu sammeln eine ganz besondere Rolle. Pionier auf diesem Gebiet ist die Plattform WeCollect⁴, die seit 2016 aktiv ist. WeCollect versteht sich als überparteilich, unterstützt aber primär linke Anliegen. Auf der Plattform kann man mit ein paar Klicks ein vorausgefülltes Formular ausdrucken, welches man ohne Kuvert und Frankierung einreichen kann. Allerdings ist es notwendig, das Formular handschriftlich zu unterschreiben. Eine vollständige elektronische Unterschriftensammlung ist aktuell nicht möglich, dies aber nicht aus technischen, sondern aus rechtlichen Gründen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte sieht nämlich keine elektronischen Unterschriften vor. Trotzdem verspricht WeCollect die Kosten einer Unterschriftensammlungskampagne wesentlich zu senken, indem die Zielgruppe viel effizienter erreicht werden kann, insbesondere in einem Kontext, in dem die meisten

4 <https://wecollect.ch/de/> (Zugriff 23.7.2020).

StimmbürgerInnen per Post wählen und abstimmen, und somit nicht regelmässig an der Urne zu finden sind. Zudem führt WeCollect eine Datenbank von NutzerInnen, die für spätere Aktionen eingesetzt werden kann. Des Weiteren ermöglicht die Plattform die Verknüpfung von Unterschriftensammlungen und Crowdfunding. Die Anforderung, Geld für eine Kampagne zu spenden, lässt sich nämlich reibungslos auf der Webseite integrieren, so dass eine Kampagne sich im besten Fall laufend weiterfinanzieren lässt, ohne grosses Startbudget. WeCollect war bisher nur auf nationaler Ebene aktiv, plant allerdings einen Ausbau auf kantonaler und lokaler Ebene.

WeCollect nutzt digitale Tools um etablierte Formen der politischen Partizipation voranzutreiben. Andere Plattformen zielen darauf, den Zugang zu bestehenden Einflusskanälen auszubauen, von welchen die meisten Menschen aus praktischen und organisatorischen Gründen ausgeschlossen sind. Im Prinzip kann jede und jeder versuchen, das Stimmverhalten von Parlamentsmitgliedern zu beeinflussen. Jedoch sind die Erfolgsperspektiven massiv höher für organisierte Interessengruppen mit vielen Ressourcen. Die Plattform CrowdLobbying⁵ versucht, diese Ungleichheit zu korrigieren, indem sie die Stimmen von Einzelpersonen kanalisiert und bündelt, damit sie eine grössere Signalwirkung erzielen. Konkret kann man auf der Plattform ein Parlamentsmitglied sowie eine von mehreren vorformulierten Nachrichten auswählen. Die Plattform sammelt die Nachrichten und übergibt sie den entsprechenden Parlamentsmitgliedern. Obwohl die Wirkung solcher Aktionen im Moment noch unklar erscheint, ist CrowdLobbying ein gutes Beispiel dafür, wie relativ unkomplizierte digitale Tools eingesetzt werden können, um die Schwelle für den Zugang zu politischer Partizipation zu senken.

Auf der internationalen Ebene wird die Einsetzung von digitalen Tools für den Ausbau der politischen Partizipation unter dem Begriff „Civic Tech“ verstanden. Aus Schweizer Perspektive fällt auf, dass Civic Tech oft darauf zielt, eine Dosis direkter Demokratie in politische Systeme einfließen zu lassen, welche diese Institution nicht kennen. Es sind oft Initiativen auf der lokalen Ebene, auf der die Mitsprache der BürgerInnen in Fragen wie Budgetgestaltung oder Vernehmlassungen anhand von Plattformen wie „decidim“⁶ gefördert wird. Aber auch im Schweizer Kontext, mit den ausgeprägten direktdemokratischen Kanälen, haben solche Ideen Potenzial, indem die politische Partizipation auch für Menschen ermöglicht wird, die

5 <https://crowdlobbying.ch/> (Zugriff 23.7.2020).

6 <https://decidim.org/> (Zugriff 23.7.2020).

sonst davon ausgeschlossen wären. Damit sind nicht nur AusländerInnen gemeint, sondern alle Menschen, die nicht stimmberechtigt sind, obwohl sie von bestimmten politischen Entscheiden betroffen sind. Das sind zum Beispiel schweizerische Minderjährige, aber auch Menschen, die zum Beispiel in einem Kanton oder in einer Gemeinde stimmberechtigt sind, die aber in einem anderen Kanton oder einer anderen Gemeinde arbeiten. Durch Civic Tech-Instrumente könnte zum Beispiel die Stadt Zürich Menschen in relevante Entscheidungsprozesse einbeziehen, die in der Stadt Zürich arbeiten aber im Kanton Aargau stimmberechtigt sind. Ein solches Pilotprojekt läuft im Moment beispielsweise im Zürcher Stadtquartier Wipkingen⁷, im Rahmen der „Smart City“ Strategie der Stadt.

IV. Politische Meinungsbildung und Wahlkampf

Die Effekte der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und den Wahl- bzw. Abstimmungskampf ist von grosser Bedeutung für die direkte Demokratie in der Schweiz. Nach den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2016 besteht die Befürchtung, dass die sozialen Medien die Ergebnisse von Wahlen und Volksabstimmungen verzerren könnten. In der öffentlichen Wahrnehmung wurde nämlich die Wahl von Donald Trump in Verbindung mit dem intensiven Gebrauch, und zum Teil Missbrauch, von Facebook seitens seiner eigenen Kampagne sowie anderen Akteuren im In- und Ausland beeinflusst. Diese Vermutungen zu bestätigen oder zu widerlegen war und bleibt schwierig. Facebook ist eine sehr intransparente Plattform, die für unabhängige Forschende (das heisst, ohne privilegierte Beziehung zu Facebook) schwer zu untersuchen ist. Trotzdem wurden in den letzten Jahren mehrere hochwertige Studien publiziert, die uns helfen, das Phänomen besser einzuordnen. Die meisten Studien fokussieren allerdings auf die USA, so dass die Resultate nicht direkt auf die Schweiz (oder andere Länder) extrapoliert werden können (Jungherr, Rivero and Gayo-Avello, 2020, 7). Angesichts der sehr starken Polarisierung der politischen Landschaft und Bedeutung der sozialen Medien in den USA, können Forschungsergebnisse aus diesem Land als Obergrenze dienen. Das heisst, in der Schweiz dürfte das Phänomen weniger ausgeprägt sein. Im Teil C. stellen wir eine empirische Auswertung vor, die diesen Eindruck bestätigt.

Ein weiterer Schwerpunkt der Forschung sind „Fake News“. Der Begriff hat sich vor allem in den Medien stark etabliert, wobei die wissenschaftliche

7 <https://quartieridee.ch/> (Zugriff 23.7.2020).

Forschung versucht, ein differenzierteres Verständnis des Phänomens zu erreichen. Tucker et al. (2018) unterscheiden zwischen verschiedenen Aspekten, die in der Tabelle 2 zusammengefasst werden.

Tabelle 2: „Fake News“ und benachbarte Konzepte (Tucker et al., 2018, 55)

Fake News	Falsche Informationen, die erfunden werden, um Klicks zu maximieren
Desinformation	Wissentliche Verbreitung falscher Informationen
Fehlinformation	Unwissentliche Verbreitung falscher Informationen
Online-Propaganda	Informationen zur Förderung einer Partei bzw. Kandidatin
Hyperparteiliche Nachrichten	Nachrichten, welche darauf zielen, die andere Partei schlechztureden
Clickbait	Grundsätzlich korrekte Informationen, die speziell präsentiert werden, um Klicks zu maximieren
Gerüchte	Nicht bestätigte Informationen
Verschwörungstheorien	Falsche Geschichten, die oft wiederholt werden mit Hinweis darauf, dass andere versuchen, die Wahrheit zu unterdrücken

In den letzten Jahren ist ein Konsens entstanden, dass die Ausprägung von Fake News und Desinformation in den sozialen Medien weniger stark ist als ursprünglich vermutet. Eine steigende Anzahl an Studien weist auf diese Schlussfolgerung hin. Allcott and Gentzkow (2017) zeigen, dass in den Wochen vor den Präsidentschaftswahlen 2016 die StimmbürgerInnen im Durchschnitt 1.14 Fake News gelesen haben. Diese Zahl widerspricht der Vorstellung, dass Fake News ein Massenphänomen sind. Grinberg et al. (2019) zeigen, ebenfalls im Kontext der Präsidentschaftswahlen 2016, wie konzentriert die Verbreitung von Fake News auf Twitter ist. Diese Studie findet nämlich, dass 0.1% der Nutzer 80% der Fake News teilten. Ferner sind die wenigen Menschen, die viele Fake News teilen, nicht repräsentativ für die Bevölkerung. Vielmehr sind sie älter, konservativer eingestellt, und weisen einen sehr starken Konsum von politischen Nachrichten auf. Diese Erkenntnis wurde von einer anderen Studie bestätigt, die Facebook-Daten ausgewertet hat (Guess, Nyhan and Reifler, 2018): 60% der Fake News wurden von Menschen gelesen, die sich als sehr konservativ einordnen. Das konnte auch für die Zwischenwahlen 2018 belegt werden (Guess, Nagler and Tucker, 2019). Zudem fand diese Studie, dass über 90% der Facebook-

NutzerInnen gar keine Fake News teilten, und über 5% nur eine, und 1% zwei. Nur ganz wenige NutzerInnen teilten eine grössere Anzahl an Fake News. Obwohl diese Forschungsergebnisse eindrücklich sind, muss eine wichtige Grenze erwähnt werden. Alle diese Studien verzichteten darauf, Fake News auf der Ebene der einzelnen Nachrichten zu identifizieren, weil keine zuverlässige Methode dafür vorhanden ist. Stattdessen basieren die Analysen auf einer Liste von Webseiten, die als Quelle von Fake News anerkannt sind. Diese Methode ist vertretbar (und die einzige, die im Moment machbar ist), aber nicht optimal.

Obwohl systematische Analysen nicht vorhanden sind, scheinen Fake News in der Schweiz eine sehr untergeordnete Rolle zu spielen. Was Politik und Medien stärker beschäftigt, ist die Frage der politischen Werbung auf Facebook. Auch zu dieser Frage ist es schwierig, fundierte Aussagen zu machen, insbesondere für die Schweiz. Zwar stellt Facebook eine Werbibibliothek zur Verfügung („Ad Library“⁸) jedoch ist diese lückenhaft, denn die Parteien sind nicht verpflichtet, ihre Werbeaktionen dort zu veröffentlichen, sondern sie machen freiwillig mit. In der Schweiz hat sich zum Beispiel die SVP dagegen entschieden, ihre Facebook-Werbung in der Ad Library erscheinen zu lassen. Ohne die wählerstärkste Partei sind Auswertungen nur begrenzt aussagekräftig, und aus wissenschaftlicher Perspektive nicht lohnenswert. Was man sagen kann ist, dass die meisten Kandidierenden selbst keine Facebook-Werbung kaufen. Während die meisten Kandidierenden für die eidgenössischen Wahlen 2019 auf Facebook mit einem persönlichen Profil präsent waren, verfügten nur 261 von über 4'500 Kandidierenden über eine Facebook-Seite, welche die Freischaltung von Werbung ermöglicht (Gilardi, Dermont, Kubli and Baumgartner, 2020). Mit anderen Worten, ungefähr 95% der Kandidierenden verzichteten darauf, das grosse Werbepotenzial von Facebook zu nutzen, obwohl die Einstiegskosten sehr niedrig sind. Eine Erkenntnis zu den USA bietet eine weitere Einordnung der Bedeutung von Facebook-Werbung. Laut Guess, Nagler and Tucker (2019) sahen über 40% der WählerInnen, die Facebook aktiv nutzen, in den Wochen vor den Zwischenwahlen 2018 gar keine politische Werbung, und knapp 13% sahen nur einmal eine solche Werbung. Diese Zahlen relativieren die Reichweite der politischen Werbung auf Facebook für die meisten Menschen.

Ein weiterer Aspekt der politischen Meinungsbildung im Kontext der Digitalisierung betrifft die Agendagestaltung. Die sozialen Medien ermögli-

8 <https://www.facebook.com/ads/library/> (Zugriff 23.7.2020).

chen es nämlich, einen direkten Draht zwischen StimmbürgerInnen, PolitikerInnen, und Medienschaffenden zu erstellen, ohne durch etablierte politische und mediale Eliten gehen zu müssen. Dadurch entsteht potenziell eine viel fluidere Dynamik der Agendagestaltung, die von politischen Parteien und traditionellen Medien weniger wirksam gesteuert werden kann. Eine der Fragen ist, wer bestimmt, welche Themen eine grosse Aufmerksamkeit erhalten. Barberá et al. (2019) beobachten, dass in den USA die Abgeordneten die Diskussion über öffentliche Themen eher verfolgen als sie zu führen. Insbesondere schenken sie denjenigen Themen, die ihre Anhänger auf Twitter intensiv diskutieren, mehr Aufmerksamkeit. Im Schweizer Kontext stellen Gilardi, Gessler, Kubli and Müller (2020) starke Wechselwirkungen zwischen sozialen und traditionellen Medien fest, wobei politische Parteien bei bestimmten Themen wie Klima und Umwelt durch die sozialen Medien die Medienberichterstattung stärker beeinflussen können als umgekehrt. Die Studien weisen darauf hin, dass die Rolle der sozialen Medien für die Agendagestaltung nicht zu vernachlässigen ist.

Zum Abschluss stellen wir fest, dass der Einfluss der Digitalisierung auf die politische Meinungsbildung und den Wahlkampf immer noch nicht gut erforscht ist, insbesondere in der Schweiz. Das liegt an zwei Problemen.

Erstens sind die Anforderungen an Tech-Unternehmen gestiegen, die Privatsphäre ihrer Kunden zu respektieren. Eines der prominentesten Beispiele ist die Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO), die Regeln für die Verarbeitung personenbezogener Daten natürlicher Personen durch natürliche Personen, Unternehmen oder Organisationen in der EU festlegt. Die Verordnung zielt am unmittelbarsten auf Technologieunternehmen wie Google und Facebook ab, deren Geschäftsmodell auf der Sammlung und Monetarisierung persönlicher Daten basiert. Ihre Reichweite ist jedoch viel grösser, da jede Person oder Organisation, die in der EU ansässig ist oder Daten über in der EU lebende Personen sammelt, sich an die Regeln halten muss. Obwohl die DSGVO explizite Ausnahmen für die wissenschaftliche Forschung vorsieht, sind die genauen Regeln unklar (European Data Protection Supervisor, 2020). Forschende müssen die durch die DSGVO gesetzten Regeln beachten, erhalten aber keine klaren Richtlinien dazu.

Zweitens ist die Erforschung dieser Fragen zunehmend schwieriger geworden, da der Zugang zu den erforderlichen Daten immer restriktiver wird (Bruns, 2019). Dies ist zum Teil auf die oben erwähnten neuen Vorschriften zurückzuführen, die von Technologieunternehmen verlangen, dass sie bei der Weitergabe der von ihnen erhobenen personenbezogenen Daten sehr viel sorgfältiger vorgehen. Aber neue Gesetze und Skandale wie Cambridge

Analytica, bei welchem ForscherInnen die von Facebook erhaltenen Datenzugriffsprivilegien missbraucht haben, sind oft nur ein Vorwand, den Tech-Plattformen nutzen, um eine Überprüfung zu verhindern. Das Erreichen eines Gleichgewichts zwischen Datenschutzanforderungen und Transparenz für Forschungszwecke ist von grösster Bedeutung, um ein besseres Verständnis der Art und Weise zu erhalten, in der Technologieplattformen die Demokratie beeinflussen.

C. Soziale Medien in der direkten Demokratie

In diesem Teil bieten wir eine empirische Analyse zur Nutzung der sozialen Medien in der schweizerischen direkten Demokratie.

I. Daten und Methode

Um die politische Debatte in der digitalen Welt zu verfolgen, bieten sich verschiedene Wege an. Diese unterscheiden sich in der Umsetzbarkeit stark voneinander. Wird beispielsweise auf die Internetauftritte von politischen AkteurInnen und Kampagnen gesetzt, so entspricht dies dem „Web 1.0“ und beinhaltet keine Interaktion, d.h. politische Auseinandersetzung oder Debatte. Dafür sind die Informationen frei zugänglich (beispielsweise die Webseiten einer Kampagne, die privaten Homepages der PolitikerInnen, oder die offiziellen Informationen zu Parlamentsmitgliedern). Soll Interaktion und Austausch mit einbezogen werden, was dem „Web 2.0“ entspricht, so stehen soziale Medien im Zentrum. Facebook, Twitter, Instagram und WhatsApp haben die Kanäle zur politischen Kommunikation erweitert, indem sie politische Debatten in Text, Bild und Video ermöglichen. Allerdings sind diese Plattformen und die Unternehmungen hinter diesen Angeboten unterschiedlich restriktiv im Umgang mit ihren Daten und dem Datenzugang. WhatsApp, ein Kanal der wohl am häufigsten für die direkte Kommunikation in der Bevölkerung genutzt wird, ist nicht öffentlich und lässt sich somit nicht auswerten. Facebook ermöglicht keinen Zugriff auf die privaten Profile von Personen. Instagram ist vergleichsweise weniger im politischen Bereich angekommen und wird noch nicht so häufig für politische Debatten genutzt. Twitter schliesslich ist die einzige Plattform, die den Datenzugang explizit ermöglicht, wenn auch mit einigen Einschränkungen. Hinzu kommt, dass in der Schweiz politische Debatten im Vergleich der drei populärsten Plattformen Facebook, Twitter und Instagram

am intensivsten auf Twitter geführt werden (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020).

Aus Gründen der Zugänglichkeit und Datenverfügbarkeit basiert die folgende Auswertung somit auf Twitter. Bei den Nationalratswahlen 2019 verfügten rund ein Viertel der etwa 4'600 antretenden Kandidierenden über ein Twitter-Profil (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020). In der intensivsten Phase des Wahlkampfes im September und Oktober 2019 wurden pro Woche maximal 6'000 Kurznachrichten von diesen Profilen abgesetzt. Seit Beginn des Jahres 2019 erhebt das Digital Democracy Lab mit seiner automatisierten Infrastruktur die Kurznachrichten aller Kandidierenden, Parteien und politischen Organisationen, die bei den Wahlen 2019 identifiziert wurden. Zusätzlich wurden die „Follower“ von Schweizer Zeitungen erhoben, um so die nicht-politisch aktive Öffentlichkeit auf Twitter zu identifizieren. Diese zusätzlichen NutzerInnen von Twitter wurden während dem Abstimmungskampf zur Volksabstimmung vom 9. Februar 2020⁹ ebenso wie die PolitikerInnen in ihrer Aktivität beobachtet.

Entstanden ist eine Erhebung der politischen Kommunikation und Debatte auf Twitter in der Schweiz, die ausgewertet werden kann, um die Relevanz von verschiedenen politischen Ereignissen zu vergleichen, sowie die Aktivität in digitalen Medien zu untersuchen. Diese wird hier vornehmlich deskriptiv ausgewertet, um so die Intensität der Kommunikation sowie die Interaktion zu beschreiben. Wie sich bei der Auswertung der eidgenössischen Wahlen 2019 gezeigt hat, ist die Kürze der Nachrichten sowie die eingeschränkte Datengrundlage für die Schweiz und ihre vier Sprachen ein Hindernis für automatisierte inhaltliche Auswertungen (Gilardi, Dermont, Kubli und Baumgartner, 2020).

Die Erhebung in diesem Artikel umfasst schlussendlich 1'284 Accounts von 4'600 Kandidierenden, wovon 1'246 ein öffentliches Profil besitzen. Während den fünf Wochen vor und einer Woche nach den eidgenössischen Wahlen haben 1'041 KandidatInnen mindestens einen Tweet veröffentlicht. Schon bei der Abstimmung vom Februar 2020 waren es dann nur noch 868 KandidatInnen, die aktiv waren. In der ersten Analyseperiode im Vorfeld der Wahlen wurden insgesamt 38'418 Tweets von 1'041 KandidatIn-

9 In der Volksabstimmung vom 9.2.2020 ging es um zwei Vorlagen: die Volksinitiative vom 18.10.2016 «Mehr bezahlbare Wohnungen» und die Änderung vom 14.12.2018 des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Diskriminierung und Aufruf zu Hass aufgrund der sexuellen Orientierung)», vgl. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20200209/index.html> (Zugriff 23.7.2020).

nen und 70 verschiedenen Partei-Accounts abgesetzt. Während des Abstimmungskampfes zu den beiden Vorlagen vom 9. Februar 2020 wurden total 24'352 Tweets von 868 KandidatInnen und 62 Partei-Accounts abgesetzt.

Zusätzlich zu diesen Daten, die wir kontinuierlich erheben, haben wir im Zeitraum vom 1. Dezember 2019 bis zum 1. Februar 2020 mittels der Follower der sechs grossen Parteien ein Sample von 28'878 Accounts erstellt, die während dieser Zeit mindestens einen Tweet abgesetzt haben. Total wurden so 1'023'334 Tweets von politisch interessierten Accounts, von Partei-Accounts und KandidatInnen-Accounts gesammelt.

Infolge des Ausbruches des Coronavirus in der Schweiz haben wir alle Follower von gut 20 Zeitungen in der Schweiz auf Twitter heruntergeladen und jene gut 56'000 Accounts ausgesucht, die mindestens fünf dieser Zeitungen folgen. Deren Tweets haben wir sodann kontinuierlich heruntergeladen. Dabei entstand für den Zeitraum beginnend fünf Wochen vor der ausserordentlichen Lage und endend eine Woche nach dem Ausrufen der ausserordentlichen Lage ein Datensatz mit 1'173'385 Tweets von 28'159 verschiedenen Accounts, die während dieser Zeit mindestens einen Tweet verfassten.

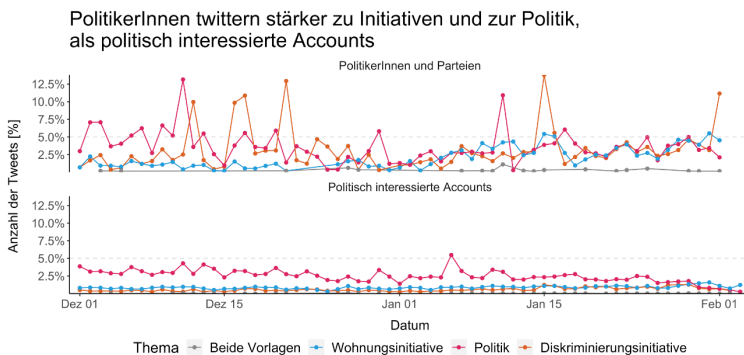
Für die Klassifikation von Tweets, die mit den Abstimmungsvorlagen oder mit dem Coronavirus in Verbindung stehen, haben wir Wörter definiert, die eindeutig mit den jeweiligen Themen zusammenhängen. Diese haben wir in den Tweets automatisch mittels einer bash-Funktion suchen lassen. Sofern ein Tweet eines oder mehrere dieser Schlüsselwörter enthielt, haben wir ihn dem jeweiligen Thema zugeordnet. Dadurch war es uns möglich, schnell und relativ präzise einen grossen Teil der Tweets, die sich mit einer der beiden Februar-Abstimmungsvorlagen oder mit dem Coronavirus befassen, für die Auswertungen zu klassifizieren.

II. Aktivität im Vergleich

In einem ersten Schritt soll eruiert werden, wer eigentlich häufiger zu politischen Themen und insbesondere Abstimmungen Position bezieht. Dazu werden in Abbildung 1 die relative Anzahl der Tweets zu politischen Themen und den zwei Abstimmungsvorlagen vom Februar 2020 in der Schweiz dargestellt. Da viel mehr NutzerInnen als politisch interessiert kategorisiert werden als Kandidierende bei den eidgenössischen Wahlen 2019, wird mit relativen Zahlen gearbeitet; d.h. wir stellen darauf ab, wie gross der Anteil an Politik in der Kommunikation ist.

Wie die Abbildung 1 zeigt, sind PolitikerInnen (respektive Kandidierende und somit politisch engagierte Personen) stärker auf die Abstimmungen fokussiert. Während dies stark schwankt, so zeigt sich doch, dass im Schnitt rund fünf Prozent der Tweets gesichert als politisch gewertet, d.h. Hashtags oder Begriffe beinhalten, die politisch identifiziert werden können. Bei den Accounts der breiteren Twitter-Nutzerschaft sind dies klar weniger, etwa die Hälfte der Tweets im Vergleich zu jenen der Kandidierenden 2019.

Abbildung 1: Die Aktivität von PolitikerInnen und der politisch interessierten Öffentlichkeit im Vergleich

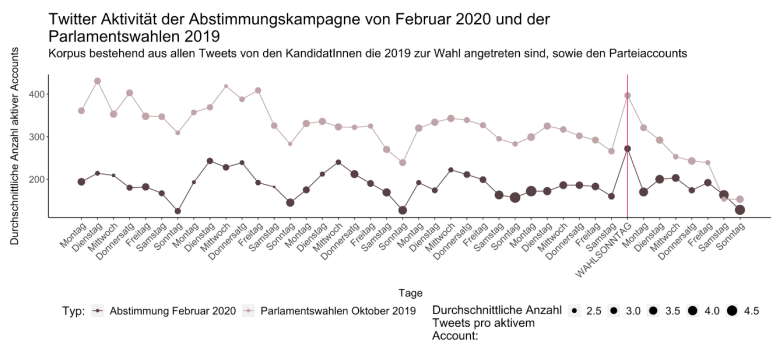


Insgesamt lässt sich zudem feststellen, dass der Anteil an politischen Tweets allgemein und zu den zwei Abstimmungsvorlagen spezifisch recht klein ist. Politik scheint somit wenig relevant zu sein, bzw. keinen grossen Teil der Kommunikation auszumachen. Das kann mehrere Gründe haben – einerseits technische, da es nicht möglich ist, Kurznachrichten mit wenigen Dutzend Zeichen klar Themen zuzuordnen, wenn diese keine Schlagwörter beinhalten, andererseits weil die Kommunikation sich schlicht auch nicht immer um Politik dreht. Gerade bei PolitikerInnen und Parteien wäre zu erwarten, dass dieser Anteil höher ist als knapp fünf Prozent. Auf der anderen Seite ist durchaus möglich, dass die Kommunikation sich nicht nur um Inhalte dreht („Fakten“, „Argumente“ und „Botschaften“), sondern die PolitikerInnen solche Plattformen auch nutzen, um sich selbst als zugängliche und interessante Person darzustellen. Beispielsweise, indem Fotos von Ausflügen und Events geteilt werden, um so einen Einblick ins Leben eines Politikers zu geben, was nicht im engeren Sinne eine politische Aussage ist,

aber auch als Dauerwahlkampf für die Person gewertet werden muss. Mit dem Ansatz nach Stichwörtern oder Hashtags zu suchen, werden solche Nachrichten aber natürlich nicht als inhaltlich politisch gewertet.

Ein anderer möglicher Grund für die tiefere Häufigkeit von politischen Tweets vor Abstimmungen könnte sein, dass nicht alle politisch engagierten Personen sich zu diesen spezifischen Themen äussern wollen. Nicht alle setzen auf Wohnungspolitik oder LGBT-Themen, die an diesem Abstimmungssonntag auf der politischen Agenda waren. Somit könnte dies ein spezieller Aspekt der Abstimmungen vom Februar 2020 und bei einer Abstimmung z.B. über die Begrenzungsinitiative der SVP anders sein, da das letztgenannte Thema tiefgreifenderen Einfluss auf die Schweiz hätte. Das zeigt auch Abbildung 2: Die untersuchten NutzerInnen waren vergleichsweise viel aktiver während dem Wahlkampf als während dem Abstimmungskampf. Dies lässt sich natürlich auch mit der vergleichswisen Relevanz erklären: Wahlen entscheiden die politische Macht und Agenda für die nächsten vier Jahre, während einzelne Abstimmungen meist nicht eine so langfristige und breite Wirkung auf das politische Geschehen haben.

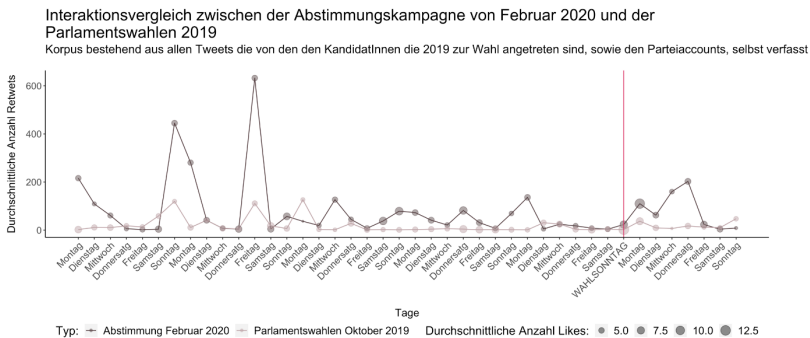
Abbildung 2: Die Aktivität von PolitikerInnen vor Wahlen und vor Abstimmungen im Vergleich



Andererseits könnte es auch sein, dass ein Anteil der Kandidierenden für die Wahlen 2019 in erster Linie für diesen Zeitpunkt ihren Online-Auftritt gestaltet haben, und seither nicht mehr nutzen. Wie viele Akteure sich an der Debatte beteiligen, könnte somit auch dadurch erklärt werden, dass Kandidierende nun keine Notwendigkeit mehr sehen, aktiv in die Kampagne einzugreifen – entweder, weil sie gewählt wurden und die Arbeit im Parlament und den Kommissionen zentraler ist als der öffentliche Auftritt auf Twitter,

oder weil sie nicht gewählt wurden und darum nicht mehr die Notwendigkeit sehen, in der Kampagne ihre eigene Person bekannt zu machen (anders als während dem Wahlkampf). Jedenfalls kann gesagt werden, dass die Aktivität der NutzerInnen höher ist bei Wahlen als bei Abstimmungen. Dafür scheint es, als ob Abstimmungen zu einer höheren Interaktion führen. Abbildung 3 zeigt für die Erhebung der Kandidierenden wieviel Interaktion sie während dem Wahlkampf und der Abstimmungskampagne hatten.

Abbildung 3: Die Interaktion bei Wahlen und Abstimmungen im Vergleich



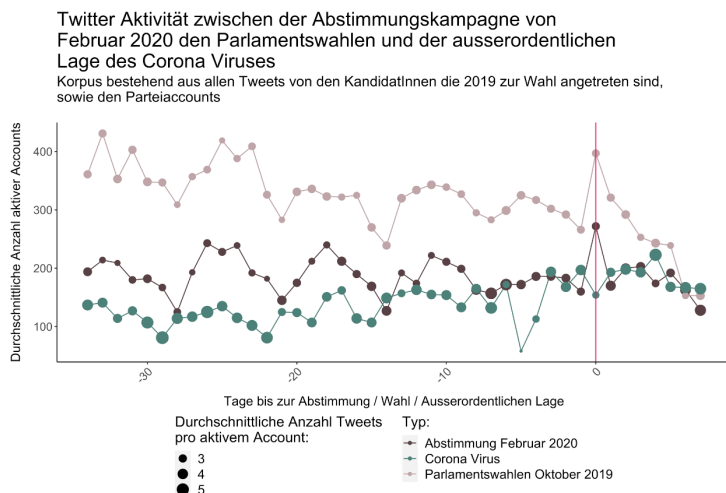
Interessanterweise sind die durchschnittlichen Retweets während der Abstimmungskampagne höher, wobei auch die mittlere Anzahl Likes tendenziell höher ist. Dafür gibt es zwei verschiedene Erklärungen, da dieser relative Wert sich natürlich auch an der absoluten Zahl orientiert. Während der Abstimmungskampagne im Februar 2020 gab es weniger Tweets, die dafür häufiger retweeted wurden. Einerseits können so wenige Tweets, die häufiger retweeted wurden, den Durchschnitt nach oben drücken, während im Wahlkampf 2019 die Masse an Nachrichten nur tiefe Retweet-Zahlen hatte. Somit könnte dies ein weiterer Hinweis darauf sein, dass nach dem Wahlkampf die Web-Auftritte gewisser KandidatInnen nicht mehr gepflegt werden.

Auf der anderen Seite ist es schlüssig, dass zu Abstimmungen die Retweets häufiger sind: Es ist anzunehmen, dass die Nachrichten häufiger zu einem spezifischen Thema sind, die während dem Abstimmungskampf entweder der Pro- oder Contra-Seite zugeordnet werden können. Während einer Wahl gibt es mehr als zwei Parteien im Wahlkampf, was also das Potenzial an Retweetern reduziert, sowie auch mehr Nachrichten, die eine Person bekannt machen wollen, anstatt ein Thema. Dieser Fokus auf Themen

statt auf (Partei-)Positionen macht es einfacher, Nachrichten zu unterstützen und entsprechend weiter zu teilen. Da sich auch mehrere Parteien im selben Boot befinden, wenn sie für die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage eintreten, wird häufiger auf Koalitionen gesetzt als bei Proporzahlen.

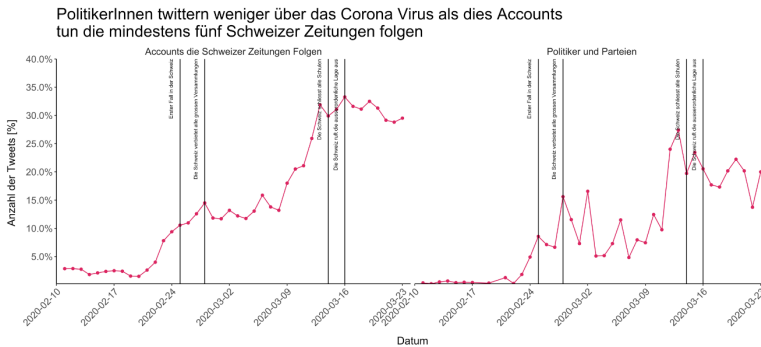
In Anbetracht dessen, dass im Frühjahr 2020 die Krise um COVID-19 ihren Beginn nahm, drängt sich der Vergleich zu diesem nicht-politischen Thema auf. Anders als spezifische Abstimmungsfragen oder die eigene politische Karriere betrifft das Coronavirus und seine Folgen die gesamte Gesellschaft, es wäre also nicht erstaunlich, wenn dieses Thema deutlich präsenter wäre. Interessanterweise ist es aber umgekehrt: Zumindest wenn die Ausrufung der ausserordentlichen Lage auf eidgenössischer Ebene als Referenzpunkt genommen wird, haben sich die PolitikerInnen nicht häufiger oder stärker zu diesem Thema geäußert als zu den Wahlen im Herbst 2019, wie Abbildung 4 zeigt. Die Aktivität scheint eher den Abstimmungen zu entsprechen, d.h. nicht alle Kandidierenden äussern sich zu diesem Thema, welches am ehesten zur Gesundheitspolitik gehören könnte, oder nachgelagert zur Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Abbildung 4: Politik im Vergleich zu Grossanlässen: Aktivität während der COVID-19 Krise



Damit scheint die politische Elite allerdings nicht den Nerv der Zeit zu treffen. In Abbildung 5 wird gezeigt, wie häufig die politisch interessierten Accounts, welche mindestens fünf Schweizer Zeitungen auf Twitter folgen, sich zum Thema COVID-19 geäußert haben.

Abbildung 5: Die politischen AkteurInnen und die politisch interessierte Öffentlichkeit während der COVID-19 Krise



Für diese Gruppe von NutzerInnen scheint das Thema klar wichtiger zu sein als für die PolitikerInnen, bei welchen in der intensivsten Phase rund 20 Prozent der Tweets zum Thema sind, während es bei der breiteren Bevölkerung 30 Prozent und mehr sind. So zeigt sich, auch im Vergleich zu Abbildung 1, dass die breite Bevölkerung sich mehr für ein Thema wie COVID-19 interessiert und sich häufiger dazu auf Twitter äussert, als zu den zwei Abstimmungsvorlagen vom Februar 2020.

Zuletzt bleibt die Frage, ob dies generell so gesagt werden kann – dass die politische Debatte in den sozialen Medien in erster Linie in stark politisierten Kreisen erfolgt (beispielsweise Personen, welche auch für Parlamente kandidieren) und dann, wenn es um langfristige Themen wie beispielsweise eine Wahl geht, und nicht nur einzelne Abstimmungen. Um dies zu verifizieren wäre es zentral, auch stärker mobilisierende Abstimmungen zu betrachten, welche das Bild der politischen Debatte in digitalen Medien vervollständigen könnten. Allerdings zeigt der zeitlich sich anbietende Vergleich mit dem Coronavirus, dass die Politik nicht notwendigerweise ein zentraler Punkt der gesellschaftlichen Diskussion ist – und Politik häufig von einem kleineren Kreis debattiert und geprägt ist.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bei Wahlen häufiger auf Twitter kommuniziert wird als bei Abstimmungen, dass der politische Austausch dafür intensiver ist bei Abstimmungen, und beide Bereiche zumindest vor Ausrufung der ausserordentlichen Lage präsenter waren bei den Kandidierenden als die Debatte um COVID-19. Die Auswertungen in diesem Teil haben bislang stark auf den Vergleich gesetzt: wann wird mehr kommuniziert, welche Nutzergruppe kommuniziert mehr.

Spannend sind aber auch die absoluten Werte, d.h. wie viele Nachrichten abgesetzt werden und wie viele Akteure tatsächlich kommunizieren. Abbildungen 2 und 4 zeigen auch die Anzahl durchschnittlich aktiver Accounts in absoluten Zahlen an. Dabei kann festgestellt werden, dass von den rund 1'200 Accounts, die von Kandidierenden bei den Wahlen 2019 untersucht wurden, bei Wahlen rund 350 Accounts pro Woche aktiv sind, d.h. aktiv kommunizieren. Während Abstimmungen sind es wiederum weniger. Das sind knapp mehr als es eidgenössische Parlamentsmitglieder hat (246) und deutlich weniger als es kantonale Parlamentsmitglieder gibt (2'609). Die Anzahl Tweets, die beispielsweise während der heissen Phase des Wahlkampfes 2019 abgesetzt wurden, übersteigt in einer einzigen Woche die Zahl von 6'000 (Gilardi, Dermont, Kubli and Baumgartner, 2020).

Wird somit der Einfluss der sozialen Medien in Kampagnen, zumindest für die Schweiz, überschätzt? Immerhin sind es wenige Akteure, die sich aktiv an der Diskussion beteiligen, und zumindest mit einer automatisierten Auswertung muss festgestellt werden, dass nur ein Teil ihrer Kommunikation tatsächlich zu greifbaren politischen Themen stattfindet. Einschränkend kommt hinzu, dass hier nur eine Plattform ausgewertet werden kann, die in der Schweiz nur eine begrenzte – wenn auch politischere – Nutzerbasis hat. Allerdings zeigt sich trotzdem, dass digitale Medien und die Veränderungen, die von ihnen für die Demokratie ausgehen, nicht überschätzt werden sollten, zumindest zum jetzigen Zeitpunkt.

D. Fazit

Dass die Digitalisierung einen Einfluss auf demokratische Prozesse und Institutionen ausübt, ist unbestritten. Jedoch ist die genaue Ausprägung dieser Wirkung sehr differenziert zu verstehen und es besteht ein grosser Bedarf an fundierten Analysen, welche das Phänomen in seinen verschiedenen Facetten genauer aufklären. Diese Abhandlung hat versucht, einen kleinen Beitrag dazu zu leisten, indem sie die digitale Transformation der Demokratie in der Schweiz anhand der internationalen Forschungsliteratur sowie

einer originären empirischen Analyse eingeordnet hat. Unsere Hauptargumente sind folgende. Die Digitalisierung der Demokratie gliedert sich in drei Aspekte, nämlich die Interaktion zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung, die politische Partizipation, und die politische Meinungsbildung sowie der Wahlkampf. In der Schweiz wurde viel Energie in den Ausbau etablierter Instrumente (wie die Kanäle der Stimmabgabe) und weniger in die Etablierung innovativer Formen der Partizipation gesteckt. Zudem belegt unsere empirische Analyse, dass die Bedeutung der sozialen Medien für politische Meinungsbildung und Wahlkampf sich noch in Grenzen hält. Diese Erkenntnisse sind jedoch nur als provisorisch zu verstehen, denn die digitale Transformation der Demokratie entwickelt sich rasch. Umso wichtiger ist es, dass die Zusammenhänge zwischen digitaler Technologie und demokratischen Prozessen und Institutionen weiter erforscht werden, auch in der Schweiz.

E. Literatur

- Aitamurto, Tanja and Kaiping Chen. 2017. "The value of crowdsourcing in public policy-making: epistemic, democratic and economic value." *The Theory and Practice of Legislation* 5(1):55–72.
- Allcott, Hunt and Matthew Gentzkow. 2017. "Social media and fake news in the 2016 election." *Journal of Economic Perspectives* 31(2):211–36.
- Bakshy, Eytan, Solomon Messing and Lada A Adamic. 2015. "Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook." *Science* 348(6239):1130–1132.
- Barberá, Pablo, Andreu Casas, Jonathan Nagler, Patrick J Egan, Richard Bonneau, John T Jost and Joshua A Tucker. 2019. "Who Leads? Who Follows? Measuring Issue Attention and Agenda Setting by Legislators and the Mass Public Using Social Media Data." *American Political Science Review* 113(4):883–901.
- Barberá, Pablo, John T Jost, Jonathan Nagler, Joshua A Tucker and Richard Bonneau. 2015. "Tweeting from left to right: Is online political communication more than an echo chamber?" *Psychological science* 26(10):1531–1542.
- Boxell, Levi, Matthew Gentzkow and Jesse M Shapiro. 2017. "Greater Internet use is not associated with faster growth in political polarization among US demographic groups." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114(40):10612–10617.
- Bruns, Axel. 2019. "After the 'APIcalypse': Social Media Platforms and Their Fight Against Critical Scholarly Research." *Information, Communication & Society* 22(1):1544–1566.
- Chen, Yu-Che and Jooho Lee. 2018. "Collaborative data networks for public service: governance, management, and performance." *Public Management Review* 20(5):672–690.
- Christen, Markus, Clemens Mader, Johann Čas, Tarik Abou-Chadi, Abraham Bernstein, Nadja Braun Binder, Daniele Dell'Aglio, Luca Fábán, Damian George, Anita Gohdes, Lorenz Hilty, Markus Kneer, Jaro Krieger-Lamina, Licht Hauke, Anne Scherer, Claudia Som, Pascal Sutter and Florent Thouvenin. 2020. *Wenn Algorithmen für uns entscheiden: Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz*. Zürich: Hochschulverlag AG.

- Danaher, John, Michael J Hogan, Chris Noone, Rónán Kennedy, Anthony Behan, Aisling De Paor, Heike Felzmann, Muki Haklay, Su-Ming Khoo, John Morison, Maria Helen Murphy, Niall O'Brolchain, Burkhard Schafer and Kalpana Shankar. 2017. "Algorithmic governance: Developing a research agenda through the power of collective intelligence." *Big Data & Society* 4(2):1–21.
- DiMaggio, Paul, Eszter Hargittai, W Russell Neuman and John P Robinson. 2001. "Social implications of the Internet." *Annual Review of Sociology* 27(1):307–336.
- Eidgenössisches Finanzdepartement. 2019. *E-Government-Strategie Schweiz 2020–2023*. Bern.
- European Data Protection Supervisor. 2020. "A Preliminary Opinion on data protection and scientific research." pp. 1–36.
- Faris, Robert, Hal Roberts, Bruce Etling, Nikki Bourassa, Ethan Zuckerman and Yochai Benkler. 2017. *Partisanship, Propaganda, and Disinformation: Online Media and the 2016 US Presidential Election*. Technical report Berkman Klein Center for Internet and Society at Harvard University.
- Farrell, Henry. 2012. "The Consequences of the Internet for Politics." *Annual Review of Political Science* 15:35–52.
- Fung, Archon, Hollie Russon Gilman and Jennifer Shkabatur. 2013. "Six Models for the Internet + Politics." *International Studies Review* 15(1):30–47.
- Gastil, John and Robert C Richards. 2017. "Embracing Digital Democracy: A Call for Building an Online Civic Commons." *PS: Political Science and Politics* 50(3):758–763.
- Germann, Micha and Uwe Serdült. 2017. "Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland." *Electoral Studies* 47:1–12.
- Gilardi, Fabrizio, Clau Dermont, Maël Kubli and Lucien Baumgartner. 2020. "Der Wahlkampf 2019 in traditionellen und digitalen Medien." *Selects Medienstudie* 2019.
- Gilardi, Fabrizio, Lucas Leemann, Clau Dermont, Lucien Baumgartner and Maël Kubli. 2019. *Öffentliche Meinung zur eID – September 2019 (elektronische Identifizierung)*. Digital Democracy Lab, Universität Zürich.
- Gilardi, Fabrizio, Theresa Gessler, Maël Kubli and Stefan Müller. 2020. "Social Media and Political Agenda Setting."
- Gilman, Hollie Russon. 2017. "Civic Tech For Urban Collaborative Governance." *PS: Political Science and Politics* 50(3):744–750.
- Goodman, Nicole and Leah C Stokes. 2020. "Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout." *British Journal of Political Science* 50(3):1155–1167.
- Grinberg, Nir, Kenneth Joseph, Lisa Friedland, Briony Swire-Thompson and David Lazer. 2019. "Fake news on Twitter during the 2016 US presidential election." *Science* 363(6425):374–378.
- Guess, Andrew, Brendan Nyhan and Jason Reifler. 2018. "Selective Exposure to Misinformation: Evidence from the consumption of fake news during the 2016 US presidential campaign."
- Guess, Andrew, Jonathan Nagler and Joshua Tucker. 2019. "Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook." *Science Advances* 5(1):eaau4586.
- Jungherr, Andreas, Gonzalo Rivero and Daniel Gayo-Avello. 2020. *Retooling Politics: How Digital Media are Shaping Democracy*. New York: Cambridge University Press. Book Manuscript.

- Konferenz der Kantonsregierungen. 2018. *Leitlinien der Kantone zur Digitalen Verwaltung*. Bern.
- Lazer, David MJ, Matthew A Baum, Yochai Benkler, Adam J Berinsky, Kelly M Greenhill, Filippo Menczer, Miriam J Metzger, Brendan Nyhan, Gordon Pennycook, David Rothschild et al. 2018. "The Science of Fake News." *Science* 359(6380):1094–1096.
- Lukensmeyer, Carolyn J. 2017. "Civic Tech and Public Policy Decision Making." *PS, Political Science & Politics* 50(3):764–771.
- Margetts, Helen and David Sutcliffe. 2013. "Addressing the policy challenges and opportunities of "Big data"." *Policy & Internet* 5(2):139–146.
- Margetts, Helen and Patrick Dunleavy. 2013. "The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web." *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 371(1987).
- Margetts, Helen, Peter John, Scott Hale and Taha Yasseri. 2016. *Political turbulence: How social media shape collective action*. Princeton: Princeton University Press.
- Margetts, Helen Z. 2009. "The Internet and public policy." *Policy & Internet* 1(1):1–21.
- Munger, Kevin. 2019. "Social Media, Political Science, and Democracy." *Journal of Politics* 81(3):e63–e67.
- OECD. 2014. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD.
- Persily, Nathaniel. 2019. *The Internet's Challenge to Democracy: Framing the Problem and Assessing Reforms*. Technical report Kofi Annan Foundation.
- Rahman, K. Sabeel. 2017. "From Civic Tech to Civic Capacity: The Case of Citizen Audits." *PS: Political Science and Politics* 50(3):751–757.
- Tucker, Joshua, Andrew Guess, Pablo Barberá, Cristian Vaccari, Alexandra Siegel, Sergey Sanovich, Denis Stukal and Brendan Nyhan. 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Technical report Hewlett Foundation.
- Vaccari, Cristian, Augusto Valeriani, Pablo Barberá, John T Jost, Jonathan Nagler and Joshua A Tucker. 2016. "Of echo chambers and contrarian clubs: exposure to political disagreement among German and Italian users of Twitter." *Social Media+ Society* 2(3).
- Vosoughi, Soroush, Deb Roy and Sinan Aral. 2018. "The Spread of True and False News Online." *Science* 359(6380):1146–1151.
- Wallis, Joseph and Fang Zhao. 2017. "e-Government Development and Government Effectiveness: A Reciprocal Relationship." *International Journal of Public Administration* 41(7):479–491.

Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto – partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz

Margrit Seckelmann/Carsten Berger

Abstract

Das deutsche Onlinezugangsgesetz und die europäische Single Digital Gateway-Verordnung sollen der Verwaltung einen Modernisierungsschub verpassen und den Zugang der Bürger¹ zu Verwaltungsleistungen deutlich vereinfachen. Das Nutzerkonto nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Es dient als Kommunikationsmittel zwischen Bürgern und Verwaltung. Gleichzeitig steht es aber Kommunen offen, das Nutzerkonto zu einem Bürgerkonto auszubauen und partizipative Elemente darin zu verankern. Welche Partizipationsmittel sinnvollerweise integriert werden sollten, kann über kollaborativ arbeitende Labs ermittelt werden. Der deutsche Föderalismus – lange als Bremsklotz der Digitalisierung betrachtet – wird so zur Ideenolympiade für partizipative Lösungen.

A. Das Onlinezugangsgesetz als Neubelebung des Partizipationsgedankens

Feiert die Bürgerkommune² als Nutzergemeinschaft ein Revival? Man

1 Sofern nicht anders gekennzeichnet, sind bei der Verwendung einer Geschlechtsform alle solchen gemeint. Auf alle in diesem Beitrag angegebenen Internetquellen wurde zuletzt am 01.07.2020 zugegriffen.

2 Zum Konzept der Bürgerkommune vgl. insbes. G. Banner, Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune: Kommunale Verwaltungsmodernisierung zwischen Bürgerschaft, Markt und Staat., in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat, Stuttgart 1998, S. 179; ders., Die drei Demokratien der Bürgerkommune, in: von H.-H. von Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürger-

könnte auf diese Idee kommen, wenn man das deutsche³ Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG) vom 14. August 2017⁴ betrachtet. Dieses dient der einfachgesetzlichen Umsetzung des Bund-Länder-Beschlusses vom 14. Oktober 2016 und damit der Umsetzung des Gestaltungsauftrags an den Bund aus dem ebenfalls im Jahr 2017 in das Grundgesetz eingefügten Absatz 5 von Art. 91c GG.⁵ Hauptziel des OZG ist es, „den *elektronischen Gang* zur Behörde *unkompliziert und sicher* zu gestalten“.⁶ Daher verpflichtet es Bund und Länder dazu

- jeweils eigene *Verwaltungsportale* auf Bundes- und Landesebene auf- und auszubauen und/oder
- diese bzw. sich einem *Portalverbund* anzuschließen sowie
- im Portalverbund *Nutzerkonten* einzurichten.⁷

I. Der Portalverbund als Chance für eine zuständigkeitswahrende, bürgerfreundliche Serviceverwaltung

1. Die „Digitalisierung“ des deutschen Föderalismus, auch vor dem Hintergrund der Single Digital Gateway-Verordnung

Der Verfassungsgeber hat mit der Ergänzung des Art. 91c GG um einen weiteren Absatz (Art. 91c Abs. 5 GG) im Jahr 2017 einen weiteren Impuls für eine „flächendeckende[] Digitalisierung der Verwaltung“ in Deutschland gesetzt. Künftig sollen „alle Online-Dienstleistungen über einen Portalverbund erreichbar“ werden.⁸

nahe Politik? Berlin 1999, S. 133; J. Bogumil/L. Holtkamp, Bürgerkommune konkret – Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn 2002; A. König, Bürgerkommune. Ein Überblick, Wiesbaden 2019.

3 Die Betrachtung erstreckt sich auf das Recht der Bundesrepublik Deutschland.

4 BGBl. I S. 3122, 3138.

5 BGBl. I S. 2347.

6 W. Denkhäus/E. Richter/L. Bostelmann, in: dies. (Hrsg.), E-Government-Gesetz/Onlinezugangsgesetz, Kommentar, München 2019, Einl. OZG Rn. 35.

7 Denkhäus/Richter/Bostelmann (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 35.

8 A. Berger, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 799 (799); vgl. auch M. Martini/C. Wiesner, Bürgerkonto, Portalverbund, in: S. Veit/C. Reichard/G. Wewer (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, 5. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 639 (insbes. 643 ff.).

Der Bürger wird alle⁹ Verwaltungsleistungen nach Lebenslagen sortiert digital ansteuern können und muss sich keine Gedanken mehr machen, welche Ämter er aufsuchen muss, um den gewünschten Antrag genehmigt zu bekommen.

Das OZG setzt die Kompetenzermächtigung aus Art. 91c Abs. 5 GG einfachgesetzlich um. Damit soll – so *Utz Schliesky* – das möglich werden, was zuvor unmöglich schien: die „Digitalisierung des Föderalismus“.¹⁰ Denn zuvor fand das Grundgesetz keine Handhabe für den Umstand, dass digitale Räume aus Netzwerken bestehen, die sich gegenläufig zum Grundsatz strikter Funktionentrennung in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes¹¹ verhalten. Die Bestimmungen in Abschnitt VIIIa des deutschen Grundgesetzes („Gemeinschaftsaufgaben, Verwaltungszusammenarbeit“) bieten jedoch das Potenzial, sie als Grundlage eines „smarten Föderalismus“¹² zu nutzen.

Das OZG findet seine unionsrechtliche Umrahmung in der VO (EU) Nr. 2018/1724 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors – der sogenannten Single Digital Gateway-Verordnung (SDG-VO).¹³ Diese hat die Weiterentwicklung der EU-Dienstleistungsrichtlinie hin zu einem binnenmarktrelevanten Verwaltungsverfahren zum Ziel.¹⁴ Ein zentrales In-

-
- 9 Dazu, welche Verwaltungsleistungen von dieser Verpflichtung mangels Digitalisierungsfähigkeit ausgeschlossen sind, vgl. *T. Siegel*, Auf dem Weg zum Portalverbund – Das neue Onlinezugangsgesetz (OZG), DÖV 2018, S. 185 (189).
- 10 *U. Schliesky*, Digitalisierung – Herausforderung für den demokratischen Verfassungsstaat, NVwZ 2019, S. 693 (695); zur „Digitalisierung des Föderalismus“ vgl. auch *U. Schliesky/C. Hoffmann*, Die Digitalisierung des Föderalismus, DÖV 2018, S. 193 sowie *Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), S. 799 sowie *I. Härtel*, Kooperativer Föderalismus: Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Erfahrungen aus dem deutschen föderalen Raum, in: P. Bußjäger/G. Keuschnigg/C. Schramek (Hrsg.), Raum neu denken. Von der Digitalisierung zur Dezentralisierung, Wien 2019, S. 229.
- 11 Dazu eingehend *A. Berger*, Die Ordnung der Aufgaben im Staat. Zum Verfassungsgrundsatz getrennter Verwaltungsaufgaben, Tübingen 2016.
- 12 *M. Seckelmann*, Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben – ein Plädoyer für einen neuen kooperativen Föderalismus im Zeichen des Onlinezugangsgesetzes, in: dies./M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Heidelberg 2020 (i. E.).
- 13 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (ABl. Nr. L 295 S. 1).
- 14 *S. Pilz*, Der Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung zur Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 28 (2017), S. 922 (923).

strument hierfür ist die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors (Art. 2 SDG-VO). Dieses Zugangstor (technisch handelt es sich um eine von der Kommission verwaltete gemeinsame IT-Schnittstelle zu bestehenden Portalen) soll in das Portal „Ihr Europa“ integriert werden.¹⁵ Durch Vernetzung desselben mit den Portalen der Mitgliedstaaten soll ein Netzwerk aus Kommunal- und Länderportalen, nationalen Portalen und dem europäischen Portal entstehen.¹⁶ *Thorsten Siegel* bezeichnet dieses zu Recht als „Metaportalverbund“¹⁷ (also als einen Verbund zweiter Ordnung).

2. Vereinheitlichung der Kommunikationsstandards ohne vollständige Vereinheitlichung der Verfahren

Die europäische Single Digital Gateway-Verordnung (SDG-VO)¹⁸ und das deutsche OZG setzen beide auf Einheitlichkeit nach außen und Vielfalt nach innen. Trotz dieser Gemeinsamkeit gibt es Unterschiede im Detail.

Gemeinsam ist ihnen die Idee, bestehende Portale zu verknüpfen und Verwaltungsleistungen für den Bürger elektronisch erreichbar zu machen, ohne dass dieser die zuständige Behörde kennen muss.¹⁹ Ferner soll eine einheitliche Identifizierung und sichere Authentifizierung gewährleistet werden und damit das Once Only-Prinzip (§ 8 Abs. 4 OZG bzw. Art. 14 SDG-VO) verwirklicht werden. Auf europäischer Ebene beschränkt sich der Zugang zu Verwaltungsleistungen jedoch auf einen allgemeinen Informationszugang (Art. 4 SDG-VO) sowie 21 punktuell ausgewählte Verwaltungsleistungen (*numerus clausus*, Art. 6 SDG-VO).²⁰ Die mitgliedstaatlichen Verwaltungsverfahren selbst bleiben unberührt, die medienbruchfrei für den Bürger grenzüberschreitend zur Verfügung stehen sollen.²¹ So

15 *T. Siegel*, Der Europäische Portalverbund – Frischer Digitalisierungswind durch das einheitliche digitale Zugangstor („Single Digital Gateway“), NVwZ 2019, S. 905 (906 f.).

16 Den Verbundgedanken betont besonders Erwägungsgrund Nr. 10 zur SDG-VO.

17 *Siegel*, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f. (906 f.).

18 Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012.

19 *Schliesky/Hoffmann*, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 10), S. 196.

20 *Siegel*, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f. (908).

21 Dieses erinnert alles an die Europäische Dienstleistungsrichtlinie, vgl. *V. Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie – lessons learned im Hinblick auf das Wirksamwerden der Single Digital Gateway-Verordnung und des

gleicht der europäische Zugang eher einer Suchmaschine, die den Bürger auf den richtigen Weg zur gewünschten Verwaltungsleistung schickt, ergänzt um die Annehmlichkeit der Once Only-Funktion. Eine umfassende bidirektionale Kommunikation über ein Nutzerkonto zwischen Bürger und Verwaltung, wie im OZG, ist hingegen nicht vorgesehen.

Auch der OZG-Gesetzgeber lässt die Zuständigkeiten der *Fachverfahren* unangetastet; wirkt jedoch unter Umständen mittelbar auf dieses ein.²² So wird der Bund zwar durch die Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 1 S. 1 OZG zuständig für die Vorgabe von Standards. Jedoch ist sein Spielraum begrenzt, da er sich diesbezüglich mit dem IT-Planungsrat, dem kollegial organisierten Gremium zur IT-Koordinierung von Bund und Ländern, ins Benehmen setzen muss. Das ist letztlich eine Folge der kompetenzrechtlichen Aufteilung nach Art. 84 GG: Die Länder vollziehen das OZG als Bundesrecht in eigener Kompetenz; der Bund kann ihnen aber (in Abstimmung mit dem IT-Planungsrat) Vorgaben für diejenigen Vorgänge machen, die der elektronischen Abwicklung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union oder der Ausführung von Bundesgesetzen dienen (§ 4 Abs. 1 S. 1 und 2 OZG). Die Länder können gem. § 4 Abs. 1 S. 3 OZG von den entsprechenden Vorgaben des Bundes durch Landesrecht abweichen, soweit sie für den Betrieb im Portalverbund geeignete IT-Komponenten bereitstellen. Sie haben aber stets gem. § 4 Abs. 2 OZG die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Ausführung und Durchführung unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union und von Bundesgesetzen zu gewährleisten. Mithin durchbrechen die Regelungen in Art. 91c Abs. 4 S. 2 und Abs. 5 GG den Grundsatz föderaler Aufgabentrennung zwar punktuell,²³ lassen aber keine umfassende Kompetenz des Bundes zu Aufstellung von Digitalisierungsvorgaben für die Länder zu.²⁴

Daraus ergibt sich: Das unionale Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die föderale Aufgabenverteilung im deutschen Föderalismus wer-

Onlinezugangsgesetzes, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Heidelberg 2020 (i. E.).

22 M. Herrmann/C. Stöber, Das Onlinezugangsgesetz des Bundes, NVwZ 2017, S. 1401 (1406); M. Martini, Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung, DÖV 2017, S. 443 (449).

23 M. Seckelmann, in: K. H. Friauf (Begr.)/W. Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4, Berlin 2020, Art. 91c Rn. 1.

24 Ausführlich M. Martini/C. Wiesner, Art. 91c Abs. 5 GG und das neue Zugangsregime zur digitalen Verwaltung. Quantensprung oder zu kurz gesprungen? Zeitschrift für Gesetzgebung 32 (2017), S. 193 (197 ff.).

den durch die Bestimmungen in der SDG-VO und dem OZG zur „Elektrifizierung“ der Verwaltung nicht verletzt. Letztere bieten jedoch Ansatzpunkte für eine zuständigkeitswahrende, moderne und bürgerfreundliche Serviceverwaltung. Diese verändert den deutschen Föderalismus als solchen nicht, macht ihn aber zukunftsfähig,²⁵ in dem sie aus Bürgersicht im „Front Office“ vernetzt, was im „Back Office“ zuständigkeitskonform geregelt bleibt.²⁶

3. Das Nutzerkonto als kommunikatives Herzstück des OZG

Aus Kommunikationssicht ist das Nutzerkonto (§§ 2 Abs. 5, 3 Abs. 2 OZG) das Herzstück des OZG;²⁷ es sieht die Schaffung eines elektronischen Briefkastens und einer Cloud vor (§ 8 Abs. 3 OZG).²⁸ Es ist dafür verantwortlich, dass das Once Only-Prinzip²⁹ umgesetzt werden kann (vgl. § 8 Abs. 4 S. 2 OZG).³⁰ Über das Nutzerkonto authentifiziert sich der Bürger, um eine Verwaltungsleistung rechtsverbindlich zu initiieren (§ 2 Abs. 5 S. 1 OZG); in dieses erhält er die Verwaltungsentscheidung als Abschluss des Verwaltungsverfahrens zugestellt.³¹ Doch jenseits dieser verbindlichen Vorgaben zur Erreichung von *once only* besteht kein Verbot, das es der Verwaltung untersagt, ein Nutzerkonto mit weiteren Funktionalitäten auszustatten. Ausdrücklich sieht das OZG deswegen auch nicht ein *zentrales Nutzerkonto* im

25 Seckelmann, Innovation durch Gemeinschaftsaufgaben (Fn. 12).

26 So für den Single Digital Gateway Siegel, Der Europäische Portalverbund (Fn. 15), S. 906 f.; Pilz, Der Vorschlag der EU-Kommission (Fn. 14), S. 922 (924); s.a. Erwägungsgrund Nr. 24-26 SDG-VO.

27 H. Lühr, OZG – Ein kleines Gesetz mit großer Wirkung für die Verwaltung. Der Landkreis 2019, S. 241 (242); s. auch <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/info-ozg/info-nutzerzentrierung/info-nutzerzentrierung-node.html>.

28 Martini/Wiesner, Art. 91c Abs. 5 GG (Fn. 24), S. 208 ff.; Martini/Wiesner, Bürgerkonto, Portalverbund (Fn. 8), S. 643.

29 Das Once Only-Prinzip sieht (im Rahmen der geltenden Datenschutzbestimmungen) vor, dass Bürger und Unternehmen bestimmte Standardinformationen den Behörden und Verwaltungen nur noch einmal mitteilen müssen, vgl. Martini/Wenzel, „Once only“ versus „only once“: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit, Deutsches Verwaltungsblatt 132 (2017), S. 749.

30 A. Guckelberger, Digitalisierung und Föderalismus – auf dem Weg zur digitalen Verwaltung in Deutschland VerwArch 111 (2020), S. 133 (144).

31 Martini/Wiesner, Art. 91c GG (Fn. 24), S. 210.

Rahmen der OZG Architektur vor (Nutzerkonten, § 3 Abs. 2 OZG). Vielmehr bleiben bereits existente Nutzerkonten ebenso wie bestehende Portale weiter bestehen; es können sogar neue geschaffen werden.³²

Der Phantasie der Gebietskörperschaften sind (natürlich unter Wahrung der Zuständigkeitsverteilung nach Art. 30, 70 ff., 83 ff. GG und der Anforderungen des Datenschutzes und der Datensicherheit) keine Grenzen gesetzt, wenn es darum geht, die Nutzerkonten zu einem echten Kommunikations- oder sogar Partizipationsinstrument auszubauen,³³ sofern sie – wie sogleich dargestellt werden soll – die dafür tauglichen Beteiligungsformen auswählen. Interoperabel und durch Schnittstellen verknüpft muss nämlich nur (1.) derjenige Teil des Kontos sein, der sich auf die *Authentifizierung* bei der Ansteuerung der Verwaltungsleistungen im Portalverbund bezieht (§ 7 Abs. 3 OZG) sowie (2.) die *Kommunikationsfunktion*, soweit sie die Abwicklung von Verwaltungsleistungen gemäß § 2 Abs. 3 OZG betrifft.³⁴

II. Partizipation im *living lab*: das „Bürgerkonto“

Gerade diese Kommunikationsfunktion könnte – richtig verstanden – von Kommunen (natürlich unter Wahrung der landesrechtlichen Zuständigkeitsverteilung) dazu genutzt werden, Bürgernähe und Akzeptanz über eine reine („buchstabengetreue“) OZG-Umsetzung hinaus zu verstärken. Möglich wäre es, das Nutzerkonto in der Hinsicht zu erweitern, dass es Bürgern Partizipation an den kommunalen Angelegenheiten erlaubt. Dieses könnte auch dazu beitragen, die Attraktivität der Kommunen zu steigern.³⁵

Das in §§ 2 Abs. 5, 3 Abs. 2 OZG geregelte Nutzerkonto war eigentlich als ein „Bürgerkonto“ gedacht.³⁶ Daher soll hier vorgeschlagen werden, das Potenzial zu nutzen, das OZG-Nutzerkonto zu einem veritablen *Bürger-*

32 So die ganz h. M. vgl. *Seckelmann* (Fn. 23), Art. 91c Rn. 56 m. w. N.

33 Die Definition des Nutzerkontos in § 2 Abs. 5 indiziert nur eine Authentifizierungsfunktion. Jedoch geht die Begründung des Gesetzentwurfs zusätzlich auch von einer Kommunikationsfunktion aus, vgl. BT-Drs. 18/11135, S. 5.

34 *C. Berger/C. Sander*, Nutzerkonto Plus. Das OZG als Chance für mehr kommunale Partizipation, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), *Handbuch Onlinezugangsgesetz*, Heidelberg 2020 (i. E.); mit gleicher Tendenz *Martini/Wiesner*, Art. 91c GG (Fn. 24), S. 210.

35 <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Stadt-Land-Frust-Zwei-von-drei-Buergern-finden-ihren-Wohnort-nicht-digital.html>.

36 Vgl. die eID-Strategie, des IT-Planungsrats, https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Steuerungsprojekte/eIDStrategie/eID_strategie_node.html.

konto aufzuwerten. Das könnte durch die *Integration partizipativer Elemente* geschehen. Schlagwortartig könnte man ein solches (um Kommunikationselemente erweitertes) Nutzerkonto als „Nutzerkonto Plus“³⁷ bezeichnen.

Das wirft natürlich die Frage nach *geeigneten Partizipationsformen und -themen* auf. Das OZG bietet hier über das Instrument der „OZG-Digitalisierungslabore“ die Chance, entsprechende Beteiligungsformen zu erproben. In einem Digitalisierungslabor arbeiten interaktive Teams agil an der Entwicklung einer zielgruppenorientierten Online-Anwendung.³⁸ Nutzer werden von Beginn an der Laborarbeit beteiligt. Damit ist ein OZG-Digitalisierungslabor eine Spezialform eines Reallabors.³⁹ Wie genau die Nutzer eingebunden werden, lässt das OZG-Konzept jedoch weitgehend offen. Hier lässt sich an bestehende informelle bzw. teilformalisierte Partizipationsformen anknüpfen.⁴⁰ Zu diesen ist der „Bürgerhaushalt“ zu rechnen, in dem Bürger über Teile des kommunalen Budgets selbst entscheiden können.⁴¹ Man kann die hierbei gemachten Erfahrungen (dazu sogleich) auswerten, um Überlegungen zu ihrer (experimentellen) Fortentwicklung anzustellen. Derartige „Experimente“ lässt das OZG (bzw. dessen Umsetzungsplan⁴²) unter dem Stichwort der „Reallabore“ (oder *real-life labs*) zu.

1. Das OZG und die Bürgerkommune

Es hieße Eulen nach Athen tragen, wollte man an dieser Stelle nochmals vertieft darauf eingehen, wie Verfahren der direkten Demokratie sowie der

37 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

38 <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/digitalisierungslabore/digitalisierungslabore-node.html>.

39 B. Bünzow, Wie organisiert man Innovation und Transformation im Föderalismus? – Digitalisierungslabore und agile Methoden als neues Formen der Zusammenarbeit, in: M. Seckelmann/M. Brunzel (Hrsg.), Handbuch Onlinezugangsgesetz, Heidelberg 2020 (i. E.); R. Zern-Breuer, Innovationslabore als Experimentierfelder für die digitale Verwaltung?. In: ebd. (i. E.).

40 Vgl. etwa M. Martini, Die Bürger-/Volksbefragung – eine Verjüngungskur für die Demokratie?, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 9 (39).

41 M. Seckelmann, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren in Deutschland, in: A. Pautsch u. a. (Hrsg.), Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart 2020 (i. E.).

42 Vgl. den OZG-Umsetzungsplan im OZG-Leitfaden, <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/8+Umsetzungsplanung+und+-vorbereitung>.

Partizipation der Bürger an Verwaltungsentscheidungen in der Bundesrepublik Deutschland (bzw. in den einzelnen Gebietskörperschaften) geregelt sind.⁴³

Nach vorzugswürdiger Ansicht enthält das deutsche Grundgesetz keinen strikten „Antagonismus von mittelbarer und unmittelbarer Demokratie“.⁴⁴ Je stärker der unmittelbare, also der kommunale, Bereich betroffen ist, umso stärker wird – je nach Gemeinde- bzw. Kreisordnung oder aber je nach Bezirksverwaltungsgesetz in den Stadtstaaten – das Spektrum der möglichen Partizipationsinstrumente. Da jedoch überwiegend (vgl. etwa § 26 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW) zahlreiche Fragen (wie die Haushaltssatzung) einer formellen Partizipationsform (hier: dem Bürgerbegehren) nicht zugänglich sind und da bezüglich anderer Aspekte bestimmte Quoren gelten,⁴⁵ wollen wir uns nachfolgend auf mögliche Gegenstände einer *informellen Bürgerbeteiligung*⁴⁶ beziehen.⁴⁷

Dabei scheint uns das Modell der *Bürgerkommune* ein besonders zielführendes zu sein. Dieses geht auf *Gerhard Banner*, seinerzeit Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung⁴⁸ (KGSt), zurück.⁴⁹ Sein Ziel ist (bzw. war) es, „aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, das freiwillige Engagement zu fördern

43 Hierzu statt vieler *H. Dreier/F. Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie im Grundgesetz, in: L. P. Feld et al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2009, Baden-Baden 2010, S. 11 (11 ff.); *Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung (Fn. 40); *M. Seckelmann*, Liquid Democracy – Solution or Problem?, in: C. Fraenkel-Haeblerle/S. Kropp/F. Palermo/K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Federalism, Alternative Forms of Democracy and Better Governance*, Leiden 2015, S. 192 (193); *A. Voßkuhle*, Über die Demokratie in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 13/2012, S. 3.

44 *Dreier/Wittreck*, Repräsentative und direkte Demokratie (Fn. 43), S. 39.

45 Vgl. nur VG Göttingen, Beschl. v. 8.11.2013 – 1 B 227/13, BeckRS 2013 58368; *Martini*, Die Bürger-/Volksbefragung (Fn. 40), S. 20 f. und 43.

46 Begriffsbildung nach *Mehr Demokratie e. V./AK Bürgerbeteiligung* (*F. Reidinger*), Positionspapier Nr. 19: Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung verbinden, Berlin 2017, online https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Positionen19_DD_und_Buergerbeteiligung_verbinden.pdf, S. 3.

47 Wobei ggf. in einem späteren Aufsatz darüber nachzudenken wäre, inwieweit sich das von uns vorgeschlagene Bürgerkonto auch für Verfahren der formellen Bürgerbeteiligung ausbauen ließe.

48 Früher: „für Verwaltungsvereinfachung“.

49 *J. Bogumil/L. Holtkamp*, Bürger und Verwaltung, in: S. Veit/C. Reichard/G. Wever (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 5. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 165 (169 ff.).

und die Bürger stärker an kommunalen Planungsprozessen zu beteiligen“.⁵⁰ Jörg Bogumil und Lars Holtkamp haben das Modell stärker durchgeformt und systematisiert.⁵¹ In diesem Zusammenhang haben sie fünf Zielvorgaben für die Bürgerkommune formuliert:

- „höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz),
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung),
- Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger (Solidarität),
- Entlastung der kommunalen Haushalte (Effizienz),
- bessere Politikerergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen (Effektivität).“⁵²

Diese Zielvorgaben sind selbstverständlich nicht alle gleich gut umzusetzen,⁵³ gelegentlich gehen auch einige Aspekte auf Kosten der anderen (man hat sich das Ganze wohl eher im Sinne einer *Balanced Scorecard* vorzustellen). Wichtig ist jedenfalls, dass Bogumil und Holtkamp einen zentralen Ansprechpartner fordern, um den Bürgern „die übliche ‚Ämterrallye‘ zu ersparen (One-Stop-Participation)“.⁵⁴ Genau hierfür bietet das OZG einen weiteren Anhaltspunkt.

Ein anderer wichtiger Punkt ist die von Bogumil und Holtkamp angesprochene „Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger“.⁵⁵ Hierzu fordern sie ein *Partizipationsmanagement*, das die von unten kommenden und die von der Kommune initiierten Prozesse koordiniert, um sie nicht „gegeneinander aus[z]uspielen“.⁵⁶ Denn sie identifizieren als ein aktuelles Hindernis gelingender Bürgerbeteiligung, „dass Beteiligungsinstrumente relativ unreflektiert eingesetzt werden“. Mache man sich indes zuvor Gedanken darüber, „wann, an welcher Stelle, zu welchem Thema Bürger wie zu beteiligen sind“, so habe die Partizipation Chancen auf verbesserte Akzeptanz. Entscheidend sei dabei, so Bogumil und Holtkamp, vor allem die Be-

50 Vgl. die Nachweise in Fn. 2 sowie G. Banner, Kommunale Verwaltungsmodernisierung: Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: E. Schröter (Hrsg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Wiesbaden 2001, S. 279.

51 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

52 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

53 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

54 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

55 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

56 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

achtung zweier normativer Kriterien beim Design der Partizipationsinstrumente (oder des Instrumentenmixes): „soziale Ausgewogenheit und nachhaltiger Umgang mit Partizipationsressourcen“.⁵⁷

Das gelte gerade für den kommunalen Bereich. Anhand recht neuer empirischer Untersuchungen lasse sich nämlich feststellen: „Von einer generellen Politikverdrossenheit“ könne „keine Rede sein“.⁵⁸ Viele Bürger interessierten sich vielmehr für kommunale Fragen und wollten sich „durchaus konstruktiv in die Planung einbringen“.⁵⁹

2. „Urbanismus von unten“

Dieses lässt sich aktuell anhand der COVID19-Pandemie beobachten, die zahlreiche kreative Formen von Nachbarschaftshilfe hervorgebracht hat. Die vielen kleinen Initiativen vor Ort bestätigen einen längerfristigen Trend dahingehend, „dass Städte auch als die kreativsten Orte wirken, wenn es gilt, die Demokratie und Formen der demokratischen Teilhabe weiterzuentwickeln.“⁶⁰ Hanno Rauterberg hat dafür den Begriff des „Urbanismus von unten“ entwickelt.⁶¹ Die Städte seien, so Rauterberg, im Digitalzeitalter keinesfalls überflüssig, sondern deckten die Sehnsüchte nach Nähe und nach einer realistischen Gestaltbarkeit des politischen Lebens ab: Die Stadt werde „zum Labor für alle, die nicht länger an große Utopien glauben, dafür aber daran, dass sich die Gegenwart zum Besseren verändern lässt.“⁶²

Es sei das Internet gewesen, das die „Sehnsucht“ erweckt habe, „in der digitalen, flüchtigen, versprengten Gegenwart einen Ort zu kennen, der auf andere Weise vernetzend wirkt“. Der „reale Raum“ erscheine dabei als „Gegenpol zur virtuellen Sphäre“, da in ihm „greif- und spürbar“ sei, was „in der Bildschirmwelt nur vorüberflacker[e]“.⁶³ Insofern habe das Internet (nahezu paradoxerweise) „zu einer Neubelebung“ der (realen) Städte geführt, die zuvor gedroht hätten, zu Shoppingzentren zu verkommen.⁶⁴

57 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 170.

58 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 171; vgl. jetzt auch H. P. Bull, Die Krise der politischen Parteien. Eine Streitschrift, Tübingen 2020.

59 Bogumil/Holtkamp, Bürger und Verwaltung (Fn. 49), S. 171.

60 F. Wolf, Städte: Transnationale Akteure und Laboratorien der globalen Demokratie, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 12 (2019), S. 321 (321 ff.).

61 H. Rauterberg, Wir sind die Stadt! Urbanes Leben in der Digitalmoderne, Berlin 2013, S. 9.

62 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 12 f.

63 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 15.

64 Rauterberg, Wir sind die Stadt! (Fn. 61), S. 15.

Mehr denn je erscheinen mithin Kommunen als mögliche *Experimentierfelder*, in denen Partizipationsformen erprobt werden können, die sich – bei positiver Evaluation – auch auf die nächsthöhere Einheit (also ein Land) übertragen lassen und die dann im Sinne des „Einer für Viele“-Prinzips auch von anderen übernommen werden können.

In der stadtsoziologischen Literatur wird betont, dass Städte dann, wenn sie diese von unten kommenden Ansätze einer „postfordistischen Urbanität“⁶⁵ (wie beispielsweise *urban gardening*) in ihr Stadtentwicklungskonzept integrieren, „Imagegewinne[] im Wettbewerb“ verzeichnen können.⁶⁶

Allerdings steigen auch die Erwartungen der Bürger an die Möglichkeiten kommunaler Partizipation. Wenn sich also „urbanes Leben in der Digitalmoderne“ vollzieht, sollten die Partizipationsmöglichkeiten so ausgestaltet sein, dass sie (die Beachtung des Datenschutzes immer vorausgesetzt) nicht oder zumindest nicht deutlich hinter das Niveau zurückfallen, das der Einzelne aus seinem sonstigen (beispielsweise per *WhatsApp* oder *Facebook* organisierten) gesellschaftspolitischen Engagement kennt (etwa von der Koordination der Pflegezeiten von kollektiven Gärten).

3. Städte als Experimentierräume: das Beispiel Ulm

Das Programm „Zukunftsstadt“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung greift den Gedanken von Städten und Gemeinden als Experimentierfeldern unter den Vorzeichen der Digitalisierung auf.⁶⁷ Ziel ist es, gemeinsam mit der Bürgerschaft Visionen für das zukünftige Leben in Städten zu entwickeln und Ansätze zu erproben.

So hat sich die Stadt Ulm (als eine von 51 Städten) in diesem Rahmen (ein baden-württembergisches Förderprojekt⁶⁸ kam zu demjenigen des Bundes hinzu) im Jahr 2015 „auf den Weg gemacht, zusammen mit den Bürger*innen der Stadt eine ganzheitliche und nachhaltige Vision für das

65 M. Termeer, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“. Konstruktionen hybrider Stadtlandschaften in der unternehmerischen Stadt und ihre Widersprüche, in: S. Hofmeister/O. Kühne (Hrsg.), *StadtLandschaften: Die neue Hybridität von Stadt und Land*, Wiesbaden 2016, S. 127 (140).

66 Termeer, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“ (Fn. 65), S. 140.

67 <https://www.bmbf.de/de/zukunftsstadt-566.html>; vgl. zum Begriff „Zukunftsstadt“ auch A. Schmidt, *Zukunftsstadt. Forschung für klimaresiliente, sozial-ökologisch gerechte und lebenswerte Städte*. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, 26 (2017), S. 355.

68 <https://www.digital-bw.de/-/digitale-zukunftskommune-bw>.

zukünftige Leben und Arbeiten in Ulm zu entwickeln“.⁶⁹ Im Juni 2016 wurde sie neben 22 weiteren Städten, Landkreisen und Gemeinden ausgewählt, ihre entwickelten Visionen im Rahmen der zweiten Projektphase in umsetzungsreife Konzepte zu überführen. Seitdem wurden Ideen konkretisiert, spezifiziert und zu Prototypen weiterentwickelt.⁷⁰ Zu den gemeinsam mit den Bürgern entwickelten Ideen gehört ein digitales Stadtquartier. Hier „sollen zum Aufbau einer gelebten Nachbarschaft die vorhandenen gesellschaftlichen Treffpunkte in den Stadtteilen und Stadtquartieren um ein digitales Angebot ergänzt werden. Ziele eines digitalen Stadtquartiers sind eine verbesserte Vernetzung der Anwohner und das gezielte Entgegenwirken gegen Vereinsamung. In einer zunehmend digitalen Welt soll Bürgerschaft in allen Altersgruppen auch weiterhin die Möglichkeit haben, sich zu treffen und am gesellschaftlichen Leben der Stadt teilzuhaben.“⁷¹ Die Dienste eines digitalen Stadtquartiers „sollen über eine mehrkanalfähige Plattform erschlossen werden und lokale Inhalte wie Bildungsangebote, Veranstaltungen, Mittagstische und Mobilitätsdienste anbieten“.⁷²

Stadtintern wurde die „Zukunftsstadt Ulm – Vision 2030“ als fachbereichsübergreifendes Kooperationsprojekt der Ulmer Bereiche Zentrale Steuerung und Stadtentwicklung, Bau und Umwelt aufgesetzt.⁷³ Diese koordinierten die Einbindung der Bürgerschaft bei der Ideenentwicklung, wie Ulm im Jahr 2030 aussehen soll. Erkenntnisleitend war dabei folgende Überlegung:

„Nur wenn die Bevölkerung in die Meinungsbildung eingebunden wird und hinter den Entscheidungen des Gemeinderats steht, Digitalisierung als Chance für Stadt und Region zu begreifen, kann der Weg zur Digitalisierung erfolgreich und vor allem nachhaltig beschritten werden.“⁷⁴

69 J. Etscheid/J. v. Lucke/S. Meigel, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm: Pläne für 2030+. Abschlussbericht der zweiten Phase mit den Ergebnissen der Begleitforschung, Friedrichshafen/Ulm 2018, online: https://www.ulm.de/-/media/ulm/zda/downloads/zukunftsstadt/abschlussberichtzukunftstadt_phase2.pdf, S. VII.

70 Etscheid/v. Lucke/Meigel, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. VII.

71 M. Klein, Zukunftsstadt Ulm. Begleitforschung legt Abschlussbericht vor. eGovernment Computing vom 17.08.16, online: <https://www.egovernment-computing.de/begleitforschung-legt-abschlussbericht-vor-a-545876>.

72 Klein, Zukunftsstadt Ulm (Fn. 71).

73 J. v. Lucke u. a., Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Vision 2030+: Abschlussbericht der ersten Phase mit den Ergebnissen der Begleitforschung (01. Juli 2015–16. Juni 2016), Friedrichshafen 2016, S. 27.

74 v. Lucke u. a., Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 1 (Fn. 73), S. 27.

In der ersten Phase der Programmbeteiligung geschah die Einbindung der Bürger vorrangig über die Einladung zu gemeinsamen Workshops und die Ausarbeitung von Visionen, wie die eigene Stadt im Jahre 2030 aussehen könnte. In der zweiten Projektphase wurde mit der Einrichtung des „Verschwörhauses“ ein Ort geschaffen, an dem die Bürgerschaft aktiv an der Umsetzung dieser Ziele teilnehmen kann.⁷⁵ In der dritten Projektphase will die Stadt Ulm nunmehr in einem Reallabor – „Internet der Dinge für ALLE!“ – in vier Anwendungsfeldern (Bildung, Demographie, Mobilität und Verwaltung)⁷⁶ die Umsetzungen für alle Bürger „open, smart, inclusive und green“ im Stadtgebiet zur Realisierung bringen.⁷⁷

Der Name „Verschwörhaus“ soll (gelingen oder nicht) die Vorstellung evozieren, dass sich dort besonders kreative Köpfe treffen. Oberbürgermeister *Gunter Czisch* drückte dies in seiner „Schwörrede“ am 24. Juli 2017 folgendermaßen aus: „Das Verschwörhaus ist gedacht als Treffpunkt für kreative digitale Köpfe, um neue Ideen zu spinnen ohne zu viele Zwänge, Vorgaben und Kontrollen. Ideell und finanziell gefördert wird dieser Treffpunkt von regionalen Unternehmerinnen und Unternehmern der Initiative *ulm.digital*“ (die Zentrale des Reallabors befindet sich im selben Haus).⁷⁸

4. Der Bürgerhaushalt – *lessons learned*?

Das „Verschwörhaus“ bietet mit seiner (auch) physischen Zugänglichkeit einen Multikanalzugang (*online* und *offline*) an. Es hat insoweit aus Erkenntnissen über frühere – teilweise ernüchternde – Formen von Online-Bürgerbeteiligung gelernt. Online-Partizipation darf nicht dazu führen, dass Bevölkerungsgruppen durch Digitalisierung abgehängt werden (Stichwort:

75 <https://www.innovatorsclub.de/aktuelles/das-verschwoerhaus-der-stadt-ulm>.

76 Insb. im Bereich der Mobilität wird Innovation mittlerweile auch politisch vom Bundesgesetzgeber gesteuert und flankiert: Dem Bürger werden Vorteile gewährt, wenn er auf E-Autos setzt. § 3 Abs. 4 EMobG ermöglicht es, per Rechtsverordnung mannigfache Vorteile (insb. beim Parken und der Straßennutzung) zu gewähren, für Nutzer von Elektromobilität. Der Reallaborgedanke ist hier ausgeprägt: Die Folgen aus dem Gesetz werden evaluiert (§ 7 EMobG) und es ist zeitlich befristet (§ 8 Abs. 2 EMobG).

77 *Etscheid/v. Lucke/Meigel*, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. 1.

78 Zitiert nach *Etscheid/v. Lucke/Meigel*, Wettbewerb Zukunftsstadt Ulm. Phase 2 (Fn. 69), S. 2.

*digital divide*⁷⁹). Ansonsten droht eine Art Digitalgentrifizierung als Gegenreflex: Stadtviertel werden von digitalaffinen Bürgern aufgewertet, die sich in der Folgezeit die durch ihr Engagement aufgewerteten Viertel nicht mehr leisten können.⁸⁰

Dieses zeigte sich beispielsweise beim Frankfurter Bürgerhaushalt 2013: Die Stadt Frankfurt am Main hatte sich zum Ziel gesetzt, dass sich zumindest 2 % ihrer Bewohner am Bürgerhaushalt entweder online oder durch einen Vor-Ort-Besuch an Panels beteiligten, also 14.000 von 700.000 Einwohnern. Dieses Ziel wurde deutlich unterschritten: Es nahmen gerade einmal ca. 3.000 Bürger teil, also weniger als 0,005 %.⁸¹ Und unter den 3.000 „Aktiven“, die sich online und im Bürgerforum engagiert haben, waren „die Organisierten deutlich überrepräsentiert“.⁸² 20 % derer, die sich an den Online-Konsultationen beteiligten und 12 % derer, die zu den „Offline“-Veranstaltungen vor Ort kamen, waren Mitglied einer Partei oder einer sonstigen politischen Vereinigung (z. B. einer Bürgerinitiative). Da auf die Gesamtbevölkerung gesehen in der Bundesrepublik Deutschland aber nur 2 % der Bevölkerung Mitglied einer politischen Partei sind,⁸³ konnte von einer Abbildung des Bevölkerungsdurchschnitts bei der Partizipation am Frankfurter Bürgerhaushalt leider keine Rede sein.⁸⁴

Das – bereits erwähnte – Reallabor namens Ulmer „Verschwörhaus“ soll nun Barrieren abbauen, um allen Gestaltungswilligen und kreativen Köpfen

79 Bzw. der „digitalen Spaltung“, dazu u. a. M. Seckelmann, e-Government – Chancen und Risiken für Bürgerinnen und Bürger“, in: H. Hill/U. Schliesky (Hrsg.), e-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems, Baden-Baden 2009, S. 285 (302).

80 Termeer, Das „Dorf der unbegrenzten Möglichkeiten“ (Fn. 65), S. 139; vgl. auch grundlegend A. Reckwitz, Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, Berlin 2017.

81 B. Geißel/A. Kolleck/M. Neunecker, Projektbericht „Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Frankfurter Bürgerhaushaltes 2013“ (22. April 2013), online: http://www.fb03.uni-frankfurt.de/46461594/Buergerhaushalt_Frankfurt___Evaluationsbericht_Final.pdf, S. 5.

82 Geißel/Kolleck/Neunecker, Projektbericht Frankfurter Bürgerhaushalt (Fn. 81), S. 5; Seckelmann, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren (Fn. 41).

83 Geißel/Kolleck/Neunecker, Projektbericht Frankfurter Bürgerhaushalt (Fn. 81), S. 5 f.

84 Vgl. auch M. Seckelmann, Démocratie directe et questions budgétaires en Allemagne: L’Exemple du budget citoyen de Francfort, in: A. Granéro (Hrsg.), La France des 13 régions, une réforme aboutie?, Paris 2020, S. 187.

offenzustehen. Damit reagiert es auf die Erkenntnisse aus den Bürgerhaushalten zuvor.⁸⁵ Inzwischen wurden aber auch die Bürgerhaushalte selbst weiterentwickelt: So war der Potsdamer Bürgerhaushalt für 2020/21 mit einer Partizipationsrate von ca. 10 % der Bevölkerung vergleichsweise erfolgreich.⁸⁶ Dieses lässt sich unter anderem dadurch erklären, dass (1.) der Potsdamer Bürgerhaushalt 2020/21 von Anfang an wissenschaftlich (durch ein Team der Universität Potsdam⁸⁷) begleitet wurde⁸⁸ und dass (2.) die Stadtverordnetenversammlung bereit war, aus den Misserfolgen beim ersten Bürgerhaushalt (2006) zu lernen und die Erkenntnisse der Wissenschaft in eine Neukonzeption einfließen zu lassen. Außerdem fanden dort auch Erkenntnisse aus anderen Evaluationsverfahren wie dem (wissenschaftlich vorbereiteten und begleiteten) Bürgerhaushalt des Berliner Bezirks Lichtenberg⁸⁹ Eingang.⁹⁰

5. „Neuer Schwung“ durch das Reallabor-Konzept des OZG?

Ein wissenschaftlich begleiteter Bürgerhaushalt ist letztlich immer auch ein „Reallabor“. Denn er stellt darauf ab, neue Regelungen zu erproben und in einem begrenzten sowie geschützten Raum „einen geeigneten Rechtsrahmen zu entwickeln, ohne sinnvolle und notwendige Standards zu opfern.“⁹¹

Damit gehört er (ebenso wie das „Verschwörhaus“ zum Instrumentarium der experimentellen Politik.⁹² Das „Einer für Alle“- bzw. „Einer für Viele“-

85 Näheres dazu bei *Seckelmann*, Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren (Fn. 41).

86 <https://www.maz-online.de/Lokales/Potsdam/Buergerhaushalt-Potsdam-Diese-Vorschlaege-liegen-vorn>.

87 *J. Franzke/H. Kleger* (Hrsg.), *Kommunaler Bürgerhaushalt in Theorie und Praxis am Beispiel Potsdams*, Potsdam 2006.

88 *H. Kleger/J. Franzke* (Hrsg.), *Bürgerhaushalt ohne Bürger? Analyse der Ergebnisse einer Einwohnerbefragung in der Stadt Potsdam im Frühjahr 2007*, Potsdam 2009.

89 *H. Klages/C. Daramus*, „Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg“. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation, Speyer 2007 (= *Speyerer Forschungsberichte*, 249).

90 So die eigene Aussage auf der städtischen Homepage „Bürgerbeteiligung Potsdam“, <https://buergerbeteiligung.potsdam.de/content/buergerhaushalt-potsdam-bisher>.

91 <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

92 Dazu aus neuerer Zeit etwa *M. Gross/H. Hoffmann-Riem/W. Krohn*, *Realexperimente. Ökologische Gestaltungsprozesse in der Wissensgesellschaft*, Bielefeld

Prinzip des OZG-Umsetzungsprogramms setzt nun darauf, dass andere Gebietskörperschaften aus den Erfahrungen lernen können, die eine von ihnen mit dem „für viele“ durchgeführten Experiment gemacht hat.⁹³ Die Ergebnisse der Einen werden für die Anderen zur Nachnutzung⁹⁴ und individuellen Modifizierung, vergleichbar dem Open Source Prinzip, zur Verfügung gestellt.

Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird maßgeblich durch den IT-Planungsrat, das Bundesinnenministerium und die zum 01.01.2020 gegründete Föderale IT-Kooperation (FITKO) koordiniert.⁹⁵ Zur OZG-Umsetzung dient ein „Digitalisierungsprogramm“, in dessen Rahmen 575 Leistungsbündel identifiziert, die in 35 Lebens- und 17 Unternehmenslagen eingeteilt sowie 14 übergeordneten Themenfeldern zugeordnet wurden⁹⁶ (zudem wurde ein Leistungskatalog von Leitungen der öffentlichen Hand [LeiKa] definiert).⁹⁷ Für jedes Themenfeld sind je ein Bundesministerium

2005; vgl. aber schon G.-M. Hellstern/H. Wollmann (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie? Bestandsaufnahme und Evaluierung, Opladen 1983; W. Krohn/J. Weyer, Die Gesellschaft als Labor, in: J. Halfmann/K.-P. Japp (Hrsg.), Riskante Entscheidungen und Katastrophenpotentiale, Opladen 1990, S. 89; P. Mastronardi, Experimentelle Rechtsetzung im Bund. Zeitschrift für schweizerisches Recht, 110 (1991), S. 449; H.-D. Horn, Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz, Berlin 1989; dazu auch M. Seckelmann, Evaluation und Recht. Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensbeschaffung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen 2018, S. 221 f.

93 Zum „Einer für Alle“ bzw. „Viele“-Prinzip, umfassend Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, „Einer für Alle/Viele“ – Wegweiser, Berlin, Stand: Juni 2020, abrufbar: <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.1+Nachnutzung?preview=/4621488/12584680/Wegweiser%20EfA.pdf>.

94 <https://leitfaden.ozg-umsetzung.de/display/OZG/9.1+Nachnutzung>.

95 https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/OZG_Umsetzung_node.html; https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Startseitenmeldungen/DE/Startseite55_FITKO_Arbeitsaufnahme.html.

96 A. Berger, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm – Auf die Kommunen kommt es an! KommJur 2018, S. 441 (444); Denkhäus/Richter/Bostelmann (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 55; s. auch D. Stocksmeier/S. Hunnius, OZG-Umsetzungskatalog. Digitale Verwaltungsleistungen im Sinne des Onlinezugangsgesetzes, [Berlin] 2018, online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/26_Sitzung/TOP2_Anlage_OZGUmsetzungskatalog.html?nn=11533208.

97 <https://www.it-planungsrat.de/DE/Projekte/Anwendungen/LeiKaPlus/leiKaPlus.html>.

und ein Bundesland oder auch die Kommunalen Spitzenverbände federführend verantwortlich; bei besonders wichtigen Themenfeldern werden sie durch weitere mitarbeitende Bundesländer unterstützt.⁹⁸

In sog. Digitalisierungslaboren werden parallel zur Planungsphase besonders wichtige Bürgeranliegen nach Lebenslagen⁹⁹ gebündelt (BAföG, Baugenehmigung, Wohngeld, Geburt) vorbereitet,¹⁰⁰ wobei einem Themenfeld mindestens ein Digitalisierungslabor zugeordnet ist.¹⁰¹ „Hauptziel der arbeitsteiligen Bearbeitung ist es, dass die Ergebnisse und Lösungen der einzelnen Themenfelder durch möglichst viele Verwaltungsebenen nachgenutzt werden können.“¹⁰² Jedoch dürfen die genauen Modalitäten der Nachnutzung bislang als alles andere als geklärt betrachtet werden.¹⁰³ Laut *Vivien Voss* hätte es sich beispielsweise angeboten,¹⁰⁴ eine klare Benennung von Verantwortlichen („Innovationsmanager“¹⁰⁵) vorzunehmen, die bislang aber nur teilweise erfolgt sei. Das Programmmanagement zur OZG-Umsetzung geht aber jetzt in diese Richtung und sieht die Verteilung von Rollen bei der Umsetzung im Themenfeld vor.¹⁰⁶

98 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21); *Lühr*, OZG – Ein kleines Gesetz mit großer Wirkung (Fn. 27), S. 241; *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2, Berlin 2019, online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Programmmanagement_Dokument.html, S. 8 f.

99 Zum Lebenslagenprinzip bei Verwaltungsportalen vgl. grundlegend *J. v. Lucke*, Hochleistungsportale für die öffentliche Verwaltung, Lohmar/Köln 2008.

100 https://www.it-planungsrat.de/DE/ITPlanungsrat/OZG-Umsetzung/Digitalisierungsprogramm/05_DigPro_DigLabore/DigPro_DigLabore_node.html.

101 *Denkhaus/Richter/Bostelmann* (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 57.

102 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Fn. 98), S. 6, 12 ff.

103 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21).

104 *Voss*, Die Implementation der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (Fn. 21).

105 Vgl. *U. Schliesky/S. E. Schulz*, Wesentliche Erfolgs- und kritische Faktoren staatlicher Innovationsprozesse, in: *U. Schliesky* (Hrsg.) *Staatliches Innovationsmanagement*. Lorenz-von-Stein-Institut, Kiel 2010, S. 77 (133); *U. Schliesky*, Verwaltungsreform als Aufgabe. Das Beispiel der Landesverwaltung, *Verwaltungsarchiv* 98 (2008), S. 313 (326).

106 *Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/Föderale IT-Kooperation*, Programmmanagement. Digitalisierungsprogramm Phase 2 (Fn. 98), online: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/30_Sitzung/Programmmanagement_Dokument.html, S. 20.

6. Anwendbarkeit des OZG auf Kommunen?

Die Anwendbarkeit des OZG auf die Kommunen erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Denn der Normtext von Art. 91c Abs. 5 GG und der des OZG adressiert ausdrücklich nur den Bund und die Länder.¹⁰⁷ Die Kommunen sind jedoch (unbeschadet ihres Selbstorganisationsrechts gem. Art. 28 Abs. 2 GG) staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder.¹⁰⁸ Daher ist (mit unterschiedlichen Begründungen¹⁰⁹) im Ergebnis unumstritten, dass Kommunen Adressaten des OZG sind.¹¹⁰ Sie haben auch einen wesentlichen Teil der Lasten der 575 OZG-Einzelumsetzungsmaßnahmen zu schultern.¹¹¹

Demgemäß müssen Verwaltungsleistungen, die von den Kommunen erbracht werden künftig digital im Portalverbund angeboten werden (§ 1 Abs. 1 OZG). Unklar ist hingegen, ob digitale Partizipationsinstrumente selbst Verwaltungsleistungen sind, die somit in den Portalverbund zu integrieren wären.¹¹²

In jedem Fall steht es den Kommunen frei, in ihrem Zuständigkeitsbereich (und unter Wahrung rechtlicher, insb. datenschutzrechtlicher Bestimmungen) ein „Upgrade“ der ihre Leistungen betreffenden Nutzerkonten vorzusehen: Partizipationsinstrumente können bei der OZG-Umsetzung mitgedacht und in die Architektur der OZG-Nutzerkonten integriert werden (s. o.). Genau dieses „Upgrade“ sieht das hier vorgeschlagene „echte“ *Bürgerkonto* (bzw. „Nutzerkonto Plus“¹¹³), als Mittel einer bürgerfreundlichen Verwaltung vor. Es ist diese moderne Möglichkeit der Kommunikation und Interaktion zwischen (exekutiver) Verwaltung und dem Bürgertum, die die Demokratie für den Bürger wieder erlebbar macht, wenn er auf Entscheidungen „vor seiner Haustür“ spürbaren Einfluss nehmen kann.

107 M. Rüdebusch, Rolle der Kommunen im Rahmen der Digitalisierung, *KommJur* 2020, 41 (43).

108 BVerfGE 86, 148 (215); Rüdebusch, Rolle der Kommunen (Fn. 107), S. 43; Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund (Fn. 9), S. 187 f.

109 Denkhäus/Richter/Bostelmann (Fn. 6), Einl. OZG Rn. 21; C. Gröpl in: T. Maunz/G. Dürig u. a. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, München, Werkstand: 90. EL (Februar 2020), Art. 91c Rn. 65 ff.; Schliesky/Hoffmann, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 10), 185 ff.; Siegel, Auf dem Weg zum Portalverbund (Fn. 9), S. 187 f.

110 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

111 Berger, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), S. 799 ff.; dies., Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 443 ff.

112 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

113 Berger/Sander, Nutzerkonto Plus (Fn. 34).

7. Reallabore als Demokratielabore?

Denkbar wäre es also beispielsweise, den OZG-Reallaborgedanken mit der Vorstellung eines „Demokratie-Lab“ zu verbinden, wie es aus einem Projekt der *European School of Governance* in Berlin hervorgegangen ist und heute von einem europäischen Netzwerk von Verbänden und Kommunalverwaltungen unterstützt wird.¹¹⁴

Einen spannenden Schritt in die Richtung eines ‚Wahlrechts-Reallabors‘ geht der von *Hermann Heußner* und *Arne Pautsch* für die Nichtregierungsorganisation „Mehr Demokratie“ ausgearbeitete Vorschlag eines Thüringer Wahlrechts-Reform-Erprobungs-Gesetzes.¹¹⁵ Dieser sieht eine Experimentierklausel vor, die als § 33a (umrahmt von weiteren Bestimmungen der zu schaffenden §§ 33b-33h) in das Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG)¹¹⁶ eingefügt werden könnte.¹¹⁷ Nach dem Entwurf von § 33a ThürKWG soll es möglich sein, „zum Zwecke der Steigerung der Wahlbeteiligung“ für einen begrenzten Zeitraum bestimmte „Wahlrechtsreformen zu Erprobungszwecken“ (wie etwa eine Senkung des Mindestalters bei Wahlen) vorzusehen. Nach Bewährung (festgestellt durch eine Evaluation) sollen die Bestimmungen auch in das Landeswahlgesetz (zum Thüringischen Landtag) aufgenommen (und bei Nichtbewährung auch wieder aus dem ThürKWG gestrichen) werden. Kommunen sollen insofern zu Laboren für ein modernes Wahlrecht werden.

8. Methodische Anforderungen an ein „living lab“

Letztlich geht es also um „experimentelle Politik“.¹¹⁸ Mit dieser wurden bereits zahlreiche Erfahrungen gemacht, auf die man unter dem neuen Paradigma der „Reallabore“ (oder „living labs“) zurückgreifen kann.¹¹⁹ Ein

114 <https://europeandemocracylab.org/de/%C3%BCber-uns>.

115 <https://thueringen.mehr-demokratie.de/einzelsicht-news/news/kommunen-als-labore-fuer-ein-modernes-wahlrecht-mehr-demokratie-legt-gesetzesentwurf-vor/>.

116 Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden vom 16. August 1993 (GVBl. 1993, 530), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 6. Juni 2018 (GVBl. S. 229, 258).

117 <https://thueringen.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/Gesetzesentwurfe/Gesetzesentwurf.pdf>.

118 Dazu die Nachweise in Fn. 92.

119 Dazu *Seckelmann*, Evaluation und Recht (Fn. 92), S. 221 f. m. w. N.

anderer Begriff hierfür ist der aus dem Recht der Finanzmarktaufsicht entlehnte Terminus „*Regulatory Sandboxes*“ (also von „Sandkästen“, in denen man gleichsam spielen kann).¹²⁰

Methodisch ist vor allem wichtig, dass derartige „Testräume für Innovation und Regulierung“ nicht lediglich vor sich hin experimentieren (das wäre die vorgeschaltete Phase der Ideengenerierung), sondern sich „durch ein klares regulatorisches Erkenntnisinteresse“¹²¹ auszeichnen.

Obwohl es keine abschließende oder alleingültige Definition von Reallaboren gibt, kann ihre Existenzbegründung zu ihrer Definition werden: Reallabore sind dafür da, um Innovationen zu bewirken¹²² – anders als in der industriellen oder wissenschaftlichen Forschung gibt es in der „normalen“ öffentlichen Verwaltung natürlich keine echten Forschungslaboratorien. Man substituiert diese durch Schaffung (abgegrenzter) Einheiten innerhalb des öffentlichen Sektors, in denen Lösungen für Probleme entwickelt und ausprobiert werden.¹²³

Will man es methodisch eng fassen, so gibt es wohl mindestens vier Phasen: 1. eine des „wilden Denkens“ und der Ideengenerierung, 2. das eigentliche Reallabor mit seinen abgegrenzten Bedingungen (thematisch, zeitlich, auf eine bestimmte Behörde oder deren Organisationseinheit beschränkt), 3. eine Evaluationsphase, 4. die Phase der Nachnutzung (etwa durch Überführung der erprobten Norm bzw. Normen in weitere Gesetze) oder Beendigung des Experiments. Nach der Definition des Bundeswirtschaftsministeriums verfolgen Reallabore also mindestens zwei Ziele:

„Es geht dabei nicht nur um die Erprobung digitaler Innovationen unter realen Bedingungen, sondern auch um einen Erkenntnisgewinn des Gesetzgebers für künftige Regulierungen.“¹²⁴

120 D. Krimphove/K. Rohwetter, *Regulatory Sandbox – Sandkastenspiele auch für Deutschland? Zur Möglichkeit einer „vereinfachten“ aufsichtsrechtlichen Prüfung von Fintechs*. Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht (BKR) 18 (2018), S. 494.

121 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

122 „[I]nnovation in the public sector – however defined and understood – as their main task and indeed their *raison d'être*“, vgl. P. Tönurist/R. Kattel/V. Lember, *Innovation labs in the public sector: what they are and what they do?*, Public Management Review 2017, S. 1455 (1456).

123 „[A] specific activity of the public sector to create organizations for innovations“, vgl. Tönurist/Kattel/Lember, *Innovation labs* (Fn. 122), S. 1456.

124 <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html>.

Will man auch die Phase der Ideengenerierung in den Laborbegriff einbeziehen,¹²⁵ so hat sich hierfür die Begrifflichkeit „*living lab*“ (als *real-world lab* im weiteren Sinne¹²⁶) etabliert: Der Innovationsprozess wird in drei Phasen gegliedert: (1.) die Analyse der Lage und des Status Quo, (2.) die Entwicklung von Zielen bzw. Visionen sowie eines Konzepts und schließlich (3.) die Erprobung des Konzepts durch Prototypen im realen Umfeld¹²⁷ (das eigentliche „Reallabor“ nach dem obenstehenden Modell). Stadtsoziologisch lassen sich *Living Labs*, *Urban Transition Labs* und *Urban Creative Labs* voneinander differenzieren, worauf hier aber nicht im Einzelnen eingegangen werden soll.¹²⁸ Wichtig ist, dass sich die erstgenannten vorwiegend im privaten Bereich finden, wohingegen *Urban Transition Labs* „einen Ort oder eine Plattform bieten, um größere Lernprozesse“ im urbanen Kontext in Gang zu setzen.¹²⁹ *Urban Creative Labs* sind – teilweise mit dem Begriff zuvor deckungsgleich – Orte, die (zumeist von den Kommunen selbst) zur Verfügung gestellt werden, um (wie etwa das oben genannte Verschwörhaus in Ulm) einen „permanenten physischen, organisationalen und institutionellen Rahmen für diverse Formen temporärer und flexibler Nutzung“ zu bieten, der zu „offenen, kreativen, kollaborativen und gemeinschaftsorientierten Prozessen“ führen soll.¹³⁰ Typisch für diese Arrangements von (kollektiven) Lernprozessen ist die Zusammenarbeit von Verwaltung, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und (nach Möglichkeit) auch der

-
- 125 Vgl. zum Begriff des „Reallabors“ bezogen auf Städte U. Schneidewind/H. Scheck, Die Stadt als „Reallabor“ für Systeminnovationen, in: J. Rückert-John (Hrsg.), Soziale Innovationen und Nachhaltigkeit. Heidelberg 2013; N. Schäpke u. a., Reallabore im Kontext transformativer Forschung. Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand, Lüneburg 2017; vgl. auch – etwas weiter – S. Böschen/M. Groß/W. Krohn (Hrsg.), Experimentelle Gesellschaft: Das Experiment als wissenschaftsgesellschaftliches Dispositiv, in: dies. (Hrsg.), Experimentelle Gesellschaft: Das Experiment als wissenschaftsgesellschaftliches Dispositiv, Baden-Baden 2017, S. 7 (11 ff.); F. Wagner/A. Grunwald, Reallabore als Forschungs- und Transformationsinstrument: Die Quadratur des hermeneutischen Zirkels, GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society, 24 (2015), S. 26.
- 126 Dazu M. Singer-Brodowski/R. Beecroft/O. Parodi, Learning in Real-World Laboratories. A Systematic Impulse for Discussion, GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 27 (2018), S. 23.
- 127 U. Scheele/I. Schäfer, Urban Living Labs – Ein Ansatz zum Umgang mit Unsicherheit bei Innovationen in Infrastruktursystemen?, Infrastrukturrecht 2013, S. 319 (322).
- 128 Dazu aber U. Gerhard/E. Marquardt/C. West, Reallabore in der Stadtforschung. Eine Einführung. Berichte. Geographie und Landeskunde, 91 (2017), S. 5 f. m. w. N.
- 129 Gerhard/Marquardt/West, Reallabore (Fn. 128), S. 9 f.
- 130 Gerhard/Marquardt/West, Reallabore (Fn. 128), S. 9 f.

Wirtschaft.¹³¹ Insofern ist *informelle Bürgerpartizipation* im Begriff des Reallabors immer schon mitgedacht (wenn auch nicht immer in der Realität umgesetzt¹³²).

B. Fazit und Ausblick: „Einer für Viele“?

Um es zusammenzuführen: Digitalisierungslabore sind im Verständnis des Onlinezugangsgesetzes¹³³ spezifische Arrangements zur Entwicklung neuer Lösungen für Verwaltungsdienstleistungen (also Reallabore). Im ursprünglichen Verständnis, welches beispielsweise von der oben zitierten neueren Stadt- und Nachhaltigkeitsforschung zugrunde gelegt wird, gehen die Governancemodi sehr weit und sind auch nicht unbedingt auf die Entwicklung konkreter Lösungen ausgerichtet¹³⁴ – im OZG-Kontext ist dieses jedoch der Fall (denn es ist bis Ende des Jahres 2022 umzusetzen). Digitalisierungslabore spielen im Zusammenhang mit dem OZG insoweit eine doppelte Rolle. Einerseits werden in Digitalisierungslaboren die „Front-Ends“ für die verschiedenen Verwaltungsverfahren gestaltet (also das OZG selbst wird durch Digitalisierungslabore umgesetzt). Wesentlicher aber noch: Innovative Verwaltungsleistungen, die im Portalverbund angeboten werden, werden in Digitalisierungslaboren entwickelt.¹³⁵

-
- 131 M. Bachinger/R. Rhodius, Anforderungen an die Governance von transdisziplinären Lernprozessen in Reallaboren. Das Beispiel des „Wissensdialogs Nordschwarzwald (WiNo)“, in: Deutsche Akademie für Landeskunde e.V. und des Leibniz Instituts für Länderkunde (Hrsg.): Reallabore als Forschungsformat nachhaltiger Stadtentwicklung, Leipzig 2017, S. 81 (81 ff.); R. Defila/A. Di Giulio, Partizipative Wissenserzeugung und Wissenschaftlichkeit – ein methodologischer Beitrag, in: dies. (Hrsg.), Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden 2018, S. 39; Singer-Brodowski/Beecroft/Parodi, Learning in Real-World Laboratories (Fn. 126), S. 23 ff.
- 132 Bedenkenswert dazu aber A. Quint/S. Alcántara/A. Seebacher, Der Partizipationsmythos „Partizipation in Reallaboren ist per se transparent und muss es auch sein“, in: R. Defila/A. Di Giulio (Hrsg.), Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung. Wiesbaden 2018, S. 69.
- 133 Sowie des Bundeswirtschaftsministeriums, vgl. Fn. 121.
- 134 Teilweise unterscheidet diese Forschungsrichtung zwischen „Experiment“ und „Reallabor“, was in unserer Diktion mit dem „Reallabor im weiteren“ und im „engeren Sinne“ einigermmaßen deckungsgleich ist, vgl. R. Beecroft/O. Parodi, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation. Einführung in den Schwerpunkt, TATuP (Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis) 25 (2016), Heft 3, S. 4 (7 f.) sowie die weiteren Beiträge in dem genannten Heft.
- 135 Berger, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 444.

Der Zeitdruck, unter dem „geplante Innovationen“¹³⁶ entstehen müssen (und dem durch die Verkürzung des recht offenen („soziologischen“) Real-laborgedankens zu dem ergebnisorientierten des OZG begegnet wird) ist nicht ohne jeden Preis. Diesen zahlt in gewisser Weise die Zivilgesellschaft, jedenfalls aber tun das die Kommunen. Denn obwohl sie es sind, die zu großen Teilen verantwortlich sind für den Vollzug von OZG-Verwaltungsleistungen,¹³⁷ werden sie doch nur bedingt in den OZG-Umsetzungsprozess einbezogen.¹³⁸ Das bisher in der Wissenschaft bislang nicht zufriedenstellend beantwortete Problem der *Nachnutzung* wird deswegen zu einem wichtigen Faktor für die Kommunen. Nur wenn erarbeitete Lösungen wirklich nah an den Bedürfnissen der Nutzer sind, werden diese für die Gemeindebürger spürbaren Vorteile in der Bürger-Verwaltung-Kommunikation bringen. Dabei lässt sich auf die Erfahrungen aus der Nachhaltigkeitsforschung aufsatteln, die zu bedenken geben, dass „die existierenden Reallabore [...] meist gerade erst“ beginnen, „ihre Verortung mit eigenen Räumlichkeiten im Laborgebiet zu realisieren. Die Möglichkeiten der praktischen Ausgestaltung sind dabei vielfältig, z. B. als Wissenschaftsladen, Quartiersbüro, Stadtteilzentrum – oder als Kombination davon“¹³⁹ (wie z. B. im oben genannten Verschwürhaus). Hierdurch könne das Reallabor „eine Adresse und ein Gesicht erhalten“ und von „Beteiligte[n], Betroffene[n] und Interessierte[n]“ aktiv aufgesucht werden.¹⁴⁰ Die Verortung könne „durch räumliche Konzentration, Permanenz und Offenheit eine Kultur der Parti-

136 Zu dieser Paradoxie vgl. *Seckelmann*, Evaluation und Recht (Fn. 92), S. 249 f. m. w. N.; der Erste, die sie wohl entdeckt hat, ist *Niklas Luhmann* gewesen, vgl. *ders.*, *Soziologie des Risikos*, Berlin/New York 1991, S. 218.

137 *Berger*, Die Digitalisierung des Föderalismus (Fn. 8), 799 ff.

138 *Berger*, Onlinezugangsgesetz und Digitalisierungsprogramm (Fn. 96), S. 444.

139 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.

140 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.

zipation fördern, in der tiefergehende, wechselseitige Lernprozesse auf Basis gewachsenen Vertrauens ermöglicht werden.“¹⁴¹ Insofern ist zu wünschen, dass die Verbindung von (zumindest informeller¹⁴²) Bürgerbeteiligung und dem Reallaborgedanken kein „Reformstrohfeuer“ bleibt.¹⁴³ Der Ausbau des OZG-Nutzerkontos zu einem Bürgerkonto soll einen Beitrag dazu leisten, dass die Innovationen aus den OZG-Digitalisierungslaboren verstetigt werden. Denn durch seine Kommunikationsfunktion will das Bürgerkonto auf Dialog statt auf ‚bloße‘ Abwicklung setzen.

141 *Beecroft/Parodi*, Reallabore als Orte der Nachhaltigkeitsforschung und Transformation (Fn. 134), S. 7.

142 Der formellen Bürgerbeteiligung steht in Deutschland – neben den oben ausgeführten Ausschlüssen zahlreicher Themen durch die Gemeinde- bzw. Kreisordnungen und Bezirksverwaltungsgesetze vor allem die Frage der eindeutigen Authentifizierung und Manipulationssicherheit gegenüber, vgl. namentlich die sog. „Wahlcomputer“-Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 123, 39 (1. und 2. Leitsatz).

143 Begriff nach *Hellstern/Wollmann* (Hrsg.), Experimentelle Politik – Reformstrohfeuer oder Lernstrategie? (Fn. 92).

Direkte Demokratie populismusresistent gestalten

Nenad Stojanović

Abstract

Bei politischen und akademischen Eliten, v.a. ausserhalb der Schweiz, ist die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie stark verbreitet. In den letzten Jahren hat diese aufgrund der Ausbreitung des Populismus zugenommen: Es wird befürchtet, dass die Direkte Demokratie dem Populismus Tür und Tor öffnet. Ziel der vorliegenden Arbeit ist zu zeigen, dass diese Skepsis auf wackligen Beinen steht: Die Direkte Demokratie muss nicht zwingend populistisch sein und kann sogar populismusbremsend wirken. Entscheidend dabei ist die Frage, wie sie gestaltet wird. In der Schweiz bestehen bereits mehrere Leitplanken, welche die populistisch geprägten Entgleisungen mehr oder weniger wirksam eindämmen. Weitere Reformen sind möglich, wie zum Beispiel die Einführung von deliberativen *mini-publics* nach dem Oregon-Modell, die den „normalen“ Bürgerinnen und Bürgern dank des Losverfahrens mehr Macht geben und gleichzeitig eine neue Hürde gegen den Populismus bauen.

A. Einleitung¹

„Angesichts des wachsenden Populismus beurteilt Ministerpräsident [von Baden-Württemberg] Winfried Kretschmann (Grüne) die direkte Demokratie zunehmend skeptisch. Der öffentliche Raum sei teils zu einem Biotop für Populismus und Demagogie geworden, sagte der Grünen-Politiker [...]. ‚Weshalb ich direktdemokratische Elemente zurzeit sehr viel vorsichtiger bewerte als ich das noch vor ein paar Jahren getan habe.‘ Kretschmann hatte sich bei seinem Amtsantritt 2011 [...] mehr direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung auf die Fahnen geschrieben. [...] Die

1 Ich bedanke mich herzlich bei Nadja Braun Binder, Lea Portmann und Lisa Schädel für ihre wertvollen Kommentare und Korrekturen.

direkte Demokratie könne aber unter den derzeitigen Voraussetzungen den Populisten in die Hände spielen, warnte er [2019] – ohne dass die Ergebnisse anschließend leicht korrigiert werden können. Das sehe man etwa am Brexit.“²

Das Zitat zeigt exemplarisch, wie stark das gegenwärtige Gespenst des Populismus die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie bei den politischen Eliten beeinflusst.³ Ähnliches gilt für viele Akademiker:innen, die den Populismus neu als zusätzliche Kritik an der Direkten Demokratie hervorheben, also neben den „klassischen“ Kritikpunkten (Tyrannei der Mehrheit, Unwissenheit der Massen, Missbrauch durch Eliten). Für den Demokratietheoretiker *Manfred Schmidt* sind Referenden etwa das „Instrument eines populistischen Anti-Etatismus“.⁴ Die obenerwähnten Politiker:innen und Akademiker:innen kommen aus Deutschland; ähnliche Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie ist aber weit verbreitet auch in Frankreich, den Niederlanden, Italien und vielen anderen Ländern.

Das Zitat ist interessant auch insofern es von einem Politiker kommt, der, bevor er an die Macht kam, ein Befürworter der Direkten Demokratie war. Und es zeigt auch, wie stark die Verfügbarkeitsheuristik die Meinungen prägt: Wenn von Direkter Demokratie die Rede ist, fallen meist die „negativen“ Beispiele mit populistischem Flair: der Brexit etwa, oder oft auch das Minarettverbot in der Schweiz.⁵

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu zeigen, dass die vom Gespenst des Populismus getriebene Skepsis gegenüber die Direkten Demokratie auf wackligen Beinen steht. Im Gegenteil: Ich möchte die These wagen, dass eine lebendige Direkte Demokratie den Erfolg populistischer Bewegungen

2 RTL, 18.11.2019, abrufbar unter <https://www.rtl.de/cms/kretschmann-direkte-demokratie-kann-populisten-staerken-4445186.html> (Zugriff 18.6.2020).

3 Die Direkte Demokratie wird im vorliegenden Essay mit einem grossen „D“ geschrieben, weil sie „ein Set von Rechten, Institutionen und Verfahren [ist], die den Bürgerinnen und Bürgern erlauben, über die Wahlen hinaus an der Entwicklung der Verfassung und der Gesetzgebung unmittelbar mitzuwirken“. A. Gross, *Die unvollendete Direkte Demokratie*. Thun/Gwatt 2016 (342).

4 M. Schmidt, *Demokratietheorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008. Vgl. C. Offe, *The Europolis experiment and its lessons for deliberation on Europe*, *European Union Politics*, 15 (3), S. 430–441; W. Merkel/C. Ritz (Hrsg.), *Die Legitimität direkter Demokratie. Wie demokratisch sind Volksabstimmungen*. Wiesbaden: Springer VS 2017.

5 Bei der Frage, was er über Direkte Demokratie denke, äusserte sich der berühmte Philosoph und Politikwissenschaftler Rainer Forst skeptisch und nannte dabei das Minarettverbot als einziges Beispiel. Das Interview bei SRF ist abrufbar unter: <https://www.srf.ch/play/tv/sternstunde-philosophie/video/juergen-habermas-wie-geht-demokratie?id=6358b82f-9d16-4b14-a90a-3546678407a6> (Zugriff 20.6.2020).

konstant und strukturell untergraben kann. Als Vorbild darf das Schweizer Modell der Direkten Demokratie dienen, insbesondere mit seinen Instrumenten der Volksinitiative und des fakultativen Referendums. Entscheidend dabei ist die Frage, wie die Direkte Demokratie gestaltet werden sollte, um sie populismusresistent zu machen. Denn jede Demokratie – auch die rein repräsentative Demokratie – braucht gewisse Leitplanken, im Sinne von *checks and balances*, um Entgleisungen zu vermeiden. Die Machtübernahme durch Populist:innen, die dann die Demokratie untergraben, wäre ein gutes Beispiel einer solchen Entgleisung.

Zunächst, im ersten Teil (B.) der Arbeit, zeige ich, dass die Direkte Demokratie die populistische Fiktion untergräbt, dass das „Volk“ eine homogene Einheit bildet. Im zweiten Teil (C.) erläutere ich ihre Ventilfunktion, die den Bürgerinnen und Bürgern erlaubt, ihrem Unmut gegenüber der „Classe politique“ Luft zu machen. Im dritten Teil (D.) erläutere ich die bestehenden Leitplanken im schweizerischen System der Direkten Demokratie und weise kurz auf die bereits vorgeschlagenen Reformen hin. Im letzten Teil (E.) stelle ich das Model-Oregon dar, das meiner Meinung nach eine weitere Leitplanke im Sinne einer populismusresistente(re)n Direkten Demokratie werden könnte. Ein kurzes Fazit (F.) rundet die Arbeit ab.

B. Das plurale Volk⁶

Die Direkte Demokratie ist eine populäre Institution. Eine grosse Mehrheit der Schweizerinnen und Schweizer sieht in ihr ein wichtiges Element ihrer nationalen Identität.⁷ Keine Schweizer Partei stellt sie infrage. Als im Juni 2014 bekannt wurde, dass die Bundeskanzlei eine «geheime» Gruppe („Democrazia Vivainta“) einberufen hatte, um sich mit der Reform der Direkten Demokratie zu befassen, ging ein Schrei der Empörung durch die Öffentlichkeit. In der Folge verschwand das Projekt in der Versenkung.⁸

6 Die Abschnitte B. und C. dieser Arbeit sind eine überarbeitete Fassung des folgenden Aufsatzes: N. Stojanović, Direkte Demokratie gegen Populismus, in: Soziala-lmanach 2018. „Wir und die Anderen: Nationalismus“. Luzern 2018.

7 Siehe Le Temps, 30.11.2016, abrufbar unter <https://www.letemps.ch/economie/2016/11/30/suisses-ont-une-confiance-record-legard-politique> (Zugriff 22.6.2020).

8 Siehe M. Bühlmann, Democrazia Vivainta, Année politique suisse, 22.6.2014, abrufbar unter <https://anneepolitique.swiss/processe/55680-democrazia-vivainta> (Zugriff 22.6.2020).

Im Ausland sieht die Lage völlig anders aus. Zwar zeigen Umfragen, dass sich auch Bürgerinnen und Bürger anderer Länder mehr direkte Beteiligung bei politischen Entscheiden wünschen.⁹ Zu einem Aufschwung der Direkten Demokratie hat dies aber kaum geführt. Nach meiner Einschätzung liegt der Grund dafür vor allem bei den politischen, wirtschaftlichen und akademischen Eliten (siehe Einleitung oben).

Die Skepsis gegenüber der Direkten Demokratie ist aber auch deswegen verbreitet, weil die meisten populistischen Parteien mehr Direkte Demokratie fordern. Auf europäischer Ebene haben sie 2014 sogar eine „Allianz für Direkte Demokratie in Europa“ gegründet. Parteien wie die UK Independence Party (UKIP) in Grossbritannien, die Schwedischen Demokraten und die Alternative für Deutschland (AfD) gehören dazu. Ein AfD-Politiker sagte gar öffentlich, dass er die „Verschweizerung Deutschlands“ voranbringen wolle.¹⁰

Ein wesentliches Merkmal von Populist:innen ist, dass sie nicht nur antielitär, sondern auch antipluralistisch sind. *Jan-Werner Müller* bringt die antipluralistische Logik des Populismus auf den Punkt: „Ihr Anspruch lautet stets: Wir – und nur wir – vertreten das wahre Volk“.¹¹ Das „wahre Volk“ wird dabei als eine Einheit, als eine homogene Gemeinschaft dargestellt. Weiter *Müller*: „Der Populist operiert stets mit folgender Gegenüberstellung: auf der einen Seite das moralisch unbefleckte, homogene Volk, auf der anderen die korrupten oder zumindest unfähigen Eliten.“¹²

Es ist relativ einfach – so meine These –, diese Fiktion in Ländern zu verbreiten, in denen man die Stimmbürgerinnen und -bürger eigentlich nie fragt, was sie über eine bestimmte politische Sachfrage denken. „Das Volk will keine Einwanderer mehr“, behaupten Populist:innen wie Marine Le Pen.¹³ Wie das Volk aber tatsächlich in dieser Frage abstimmen würde, wissen weder wir noch die Populist:innen. Die Schweizer Stimmbürgerinnen

9 D. Todd/J. A. Karp, Popular support for direct democracy, *Party Politics*, 12 (5), 2006, S. 671–688 (677).

10 C. Theile, Ist die AfD zu stoppen? Die Schweiz als Vorbild der neuen Rechten. Zürich 2017. Das Zitat stammt aus einem Auszug aus dem Buch, erschienen in: *Tages-Anzeiger*, 21.6.2017, abrufbar unter <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/standard/vorbild-wider-willen/story/10139152> (Zugriff 22.6.2020).

11 J.-W. Müller, Was ist Populismus? Berlin: Suhrkamp-Verlag 2016 (129).

12 J.-W. Müller, Wie die Populisten ticken, *NZZ Folio*, November 2016, abrufbar unter <http://folio.nzz.ch/2016/november/wie-die-populisten-ticken> (Zugriff 22.6.2020).

13 Die Welt, 22.5.2015, abrufbar unter https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article141323017/Ich-hoere-nur-auf-das-Volk-das-keine-weiteren-Einwanderer-mehr-will.html (Zugriff 22.6.2020).

und -bürger haben in der Vergangenheit den diesbezüglichen populistischen Anspruch, den Volkswillen zu kennen, mehrmals Lügen gestraft. Das Volk konnte sich mehrmals zur Immigration äussern: Mit einer Ausnahme sind seit 1970 sämtliche Vorlagen gegen die Einwanderung gescheitert.¹⁴ Die Ausnahme ist die Masseneinwanderungsinitiative, die am 9.2.2014 knapp (50,3 %) angenommen wurde. (Wenn man die leer eingelegten Zettel als Nein-Stimmen zählen würde, wäre auch diese Initiative mit 49,8 % gescheitert.) Wenn wir mal den knappen Entscheid vom 9.2.2014 ausklammern, kann man behaupten, dass entgegen den populistischen Parolen die Mehrheit der Schweizer Stimmbürgerinnen und -bürger die Einwanderung nicht stoppen will. Wollen das auch die Stimmberechtigten in Frankreich, Deutschland, Grossbritannien oder Spanien nicht? Das wissen wir nicht, weil sie darüber nie abstimmen durften. Für die populistischen Parteien wie den Front National, die UKIP oder die AfD ist es somit einfach, „im Namen des Volkes“ zu reden.

C. Die Ventilfunktion von Volksinitiativen

Die Instrumente der Direkten Demokratie, insbesondere die Volksinitiative, erfüllen mehrere Funktionen im politischen System. Eine davon ist die Ventilfunktion, wie etwa *Wolf Linder* betont.¹⁵ Dank der Volksinitiative können unzufriedene Bürgerinnen und Bürger den „Protest gegen das System gleichsam wie Dampf [ablassen]“.¹⁶

Nehmen wir die Moslemfeindlichkeit als Beispiel. Sie verstärkt sich in mehreren europäischen Ländern und bildet das Herzstück der populistischen Pegida-Bewegung in Deutschland.¹⁷ Ihre Demonstrationsserie hat in Dresden angefangen, und ihr Name – „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ – bringt ihr Anliegen auf den Punkt.¹⁸

14 Die Schwarzenbach-Initiativen in den 1970er-Jahren, die „18-Prozent-Initiative“ im Jahr 2000, die Initiative „gegen Asylrechtsmissbrauch“ im Jahr 2002 und die Ecopop-Initiative, die am 30.11.2014 mit 74 % der Stimmen abgelehnt wurde.

15 *W. Linder*, Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. Aufl. Bern 2012 (287).

16 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil zum Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative, *Legis*, 2, 2016, S. 189–210 (192).

17 Siehe *E. Bayrakli/F. Hafez* (Hrsg.), *European Islamophobia Report 2019*, abrufbar unter www.islamophobiaeurope.com (Zugriff 22.6.2020).

18 *F. Korsch*, „Natürliche Verbündete“? Die Pegida-Debatte in der AfD zwischen Ablehnung, Anziehung und Ablehnung, in: *A. Häusler* (Hrsg.), *Die Alternative für*

Auch in der Schweiz gibt es Moslemfeindlichkeit. Trotzdem konnte sich eine Bewegung wie die Pegida – trotz mehrerer Versuche – hierzulande nicht etablieren. Auch gewalttätige Attacken gegen Asylheime gab es in der Schweiz kaum. Vielleicht deshalb nicht, weil die Direkte Demokratie den Schweizer Stimmberechtigten das „Dampfablassen“ ermöglicht, indem sie ab und zu mit einem „Ja“ oder „Nein“ an der Urne ihre Frustration äussern können?¹⁹ Islamophobe Schweizer Bürgerinnen und Bürger konnten ihre Unzufriedenheit in der eidgenössischen Abstimmung gegen den Bau von Minaretten oder im Kanton Tessin in der Abstimmung über das Burkaverbot kundtun. Die Abstimmungsergebnisse mag man bedauern. Eine Bewegung wie die Pegida ist aber deutlich beängstigender. Auch *Marc Bühlmann* von der Universität Bern schreibt: „Zu untersuchen wäre die These, ob sich die Protestphänomene wie Pegida oder Podemos in der Schweiz deshalb nicht durchsetzen, weil hier die kritische Debatte andauernd direktdemokratisch befeuert wird.“²⁰

Mit anderen Worten: Wer mitentscheiden darf, schürt nicht unbedingt Ängste und Konflikte auf der Strasse. Wenn diese These stimmt, könnte eine Stärkung der Direkten Demokratie in Deutschland den Anfang vom Ende für die Pegida und ähnliche Bewegungen bedeuten.

Zurzeit kann ich diese These wissenschaftlich nicht belegen. Generell ist aber die Ventilfunktion von Volksinitiativen wissenschaftlich anerkannt. 12 von 135 Initiativen, die zwischen 1987 und 2015 lanciert wurden, gehören eindeutig in diese Kategorie.²¹

Heutzutage ist es zwar möglich, dass populistische Volksanliegen an der Urne gewinnen können, wie etwa das Burkaverbot im Kanton Tessin. Doch ist die Lage in rein repräsentativen Demokratien besser? Bis im Juni 2017 hatten Länder wie Frankreich, Belgien und Österreich bereits ein Burkaverbot beschlossen.

Deutschland. Programmatik, Entwicklung und politische Verortung. Wiesbaden: Springer VS 2016, S. 111–134 (112).

19 Siehe das „Ja“ zum Minarettverbot 2009 und das „Ja“ zum Burkaverbot im Kanton Tessin 2013.

20 *M. Bühlmann*, Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit, *Leges*, 3, 2015, S. 571–583 (582).

21 *F. Caroni/A. Vatter*, Vom Ventil (Fn. 16), S. 205.

D. Bestehende Leitplanken

Im schweizerischen System der Direkten Demokratie gibt es bereits mehrere Leitplanken, die einer möglichen Instrumentalisierung der Direkten Demokratie durch Populist:innen entgegenwirken. Sie sind formeller und politischer Natur, wobei die Grenze zwischen den beiden Polen nicht so deutlich ist. In diesem Teil der Arbeit möchte ich einen Überblick anbieten. Ich erhebe dabei keinen Anspruch auf Originalität: Das Thema wurde in mehreren Arbeiten, insbesondere von Juristinnen und Juristen, eruiert. Als Politikwissenschaftler könnte ich höchstens – so meine Hoffnung – ein anderes Licht auf die Frage werfen.

I. Erste Leitplanke: *ius cogens*

Formell (Art. 139 Ab. 3 BV) kann die Bundesversammlung Initiativen für ungültig erklären, wenn sie die Einheit der Form und/oder der Materie nicht einhalten, oder das zwingende Völkerrecht (*ius cogens*) verletzen.

Die letzte Bestimmung – die seit 2000 in der Verfassung festgehalten ist aber schon früher (und bis jetzt ein einziges Mal; siehe unten) zur Anwendung kam²² – ist für unsere Zwecke besonders erwähnenswert, falls populistische Bewegungen Initiativen lancieren, die mit dem zwingenden Völkerrecht nicht im Einklang stehen. Zum zwingenden Völkerrecht zählen nämlich u.a. das Verbot der Sklaverei, der Folter, des Genozids, und wohl auch das Non-Refoulement-Prinzip (d.h. die Abschiebung in ein Land, wo den Betroffenen Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Ethnie oder politischen Anschauung droht).²³

Das passende Beispiel ist die Initiative „Für eine vernünftige Asylpolitik“. Sie wurde von den Schweizer Demokraten – einer kleinen rechtspopulistischen Partei – 1991 lanciert und im Sommer 1992 mit genügend Unterschriften eingereicht. Aufgrund eines Verstosses gegen das Non-Refoulement-Prinzip wurde sie von der Bundesversammlung im März 1996 für ungültig erklärt und gelangte damit nicht zur Abstimmung.²⁴

22 A. Christmann, Volksinitiativen und zwingendes Völkerrecht, NZZ, 24.2.2012, abrufbar unter https://www.nzz.ch/volksinitiativen_und_zwingendes_voelkerrecht-1.15256152 (Zugriff 22.6.2020).

23 J. Allain, The *jus cogens* nature of non-refoulement, International Journal of Refugee Law, 13 (4), 2001, S. 533–558.

24 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis223.html> (Zugriff 20.6.2020).

Es ist aber fraglich, inwiefern das *ius cogens* als echte Leitplanke gegen populistische Initiativen tauglich ist. Das erste Problem dabei ist, dass eine politische und nicht juristische Behörde darüber entscheiden muss, ob eine Vorlage gegen das zwingende Völkerrecht verstösst. Historiker *Georg Kreis* äussert diesbezüglich folgende Bedenken:

„Die eidgenössischen Räte, die sozusagen anstelle des Bundesgerichts die Verfassungsmässigkeit prüfen sollten, scheuen davor zurück, ihre Kompetenz gemäss Art. 139 und 173 BV zu nutzen und verfassungswidrige Initiativen, zu denen die Unterschriften in nötiger Zahl bereits vorliegen, für ungültig zu erklären.“²⁵

Das zweite Problem besteht darin, dass viele populistische und aus der Perspektive des allgemeinen Völkerrechts problematische Initiativen das *ius cogens* nicht oder kaum berühren. Gemäss dem Jurist *Daniel Möckli*:

„In fact, all sorts of proposals that clearly violate human rights would be compatible with this [*ius cogens*] requirement, from a ban on smiling in public to denying red-haired people access to public education.“²⁶

Insbesondere gelten gemäss der *ius cogens*-Regel die Bestimmungen der EMRK nicht als zwingendes Völkerrecht. Das ist wohl der Grund, dass das Parlament zwar über die Gültigkeit der Einbürgerungs-, der Minarettverbots- sowie der Ausschaffungsinitiative diskutiert, sie aber trotz Bedenken (in Bezug auf die EMRK) nicht für ungültig erklärt hat.

Ein vielleicht noch passenderes Beispiel ist die Volksinitiative „Todesstrafe bei Mord mit sexuellem Missbrauch“.²⁷ Die Bundeskanzlei hat – in der Phase der „Vorprüfung“ der eingereichten Unterschriftenliste – die Unterschriftensammlung am 10.8.2010 erlaubt und bestätigt, dass „der Titel“ dieser Initiative den gesetzlichen Erfordernissen (Art. 69 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte) entspricht.²⁸ Am 24.2.2012 hat die Bundeskanzlei mitgeteilt, dass die Unterschriften innert der Frist von 18 Monaten nicht eingereicht wurden.²⁹ Somit ist die Initiative im Sammelstadium gescheitert und das Parlament musste sich nicht damit befassen.³⁰ Gemäss

25 *G. Kreis*, Nachdenken über die Volksinitiative und deren Reformierbarkeit, in: ders., *Vorgeschichten zur Gegenwart*, Bd. 7, Basel 2015, S. 217–225 (219).

26 *D. Moeckli*, Of minarets and foreign criminals: Swiss direct democracy and human rights, *Human Rights Law Review*, 11 (4), S. 774–794.

27 Abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis392t.html> (Zugriff 20.6.2020).

28 Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2010/5471.pdf> (Zugriff 18.6.2020).

29 Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2012/2439.pdf> (Zugriff 18.6.2020).

30 Abrufbar unter: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis392.html> (Zugriff 18.6.2020).

Expert:innen wäre sie aber nicht für ungültig erklärt worden, weil sie eben das *ius cogens* nicht verletzte.³¹

II. Die zweite Leitplanke: der Gegenvorschlag

Falls eine populistische und (in Bezug auf das Völkerrecht und/oder Minderheitenrechte) problematische Initiative die Hürde der formellen Gültigkeit bestanden hat, können Bundesrat und/oder Parlament einen Gegenvorschlag erarbeiten, der etwa die wichtigen Normen des Völkerrechts (ausserhalb des Wirkungsbereichs von *ius cogens*) berücksichtigt. Damit kann das Parlament entweder dem Initiativkomitee den Rückzug der Initiative ermöglichen oder, falls die Initiative nicht zurückgezogen wird, dem Volk ermöglichen, für eine moderatere Lösung zu stimmen. Ein Beispiel ist die Initiative „Ja zum Verhüllungsverbot“, auch als „Burka-Initiative“ bekannt, die im September 2017 eingereicht wurde. Bundesrat und Parlament sind der Initiative mit einem indirekten Gegenvorschlag begegnet. Die Initiative wurde nicht zurückgezogen und wird wohl im März oder Juni 2021 zur Abstimmung kommen. Das Ergebnis ist offen. Im Kanton Tessin hat das Volk im September 2013 eine ähnliche Initiative, trotz des direkten Gegenvorschlags, mit 66,2 % angenommen. Der Gegenvorschlag erzielte zwar auch ein gutes Ergebnis (63,2 %) aber bei der Stichfrage siegte klar die Initiative (58,5 %).³² Auch im Kanton St. Gallen wurde das Burkaverbot im September 2018 mit ähnlichem Ergebnis (66,6 %) angenommen.³³ Zur Abstimmung kam es aber aufgrund eines fakultativen Referendums, welches von den Jungsozialist:innen und den Jungparteien der Grünen und Grünliberalen ergriffen worden war. Das kantonale Parlament hatte das Verbot Ende 2017 mit den Stimmen der SVP und der CVP beschlossen.³⁴

31 Siehe A. Auer, zitiert in Swissinfo, abrufbar unter <https://www.swissinfo.ch/ger/umstrittene-initiative-fuer-die-todesstrafe/26410752> (Zugriff 18.6.2020).

32 Abrufbar unter <https://www4.ti.ch/index.php?id=86023&idVotazione=1567> (Zugriff 18.6.2020).

33 Abrufbar unter <https://wab.sg.ch/vote/iii-nachtrag-zum-ubertretungsstrafgesetz/entities> (Zugriff 18.6.2020).

34 Swissinfo, 23.3.2018, abrufbar unter https://www.swissinfo.ch/ger/kantonale-abstimmung_nach-dem-tessin-auch-in-st--gallen-ein-verhuellungsverbot/44419788 (Zugriff 18.6.2020).

III. Die dritte Leitplanke: die Parlamentssouveränität

Was passiert, wenn eine populistische Initiative von Volk und Ständen angenommen wird, insbesondere wenn sie mit dem Völkerrecht und/oder dem Schweizer Recht nicht im Einklang steht? Dann besteht immer die Möglichkeit, dass sie nicht umgesetzt wird. Dafür gibt es mehrere Wege. Der eine führt über das Parlament, der andere über das Bundesgericht.

Das schweizerische Parlament ist (wohl)³⁵ formaljuristisch verpflichtet, bei der Gesetzgebung die Bundesverfassung zu respektieren. Gleichzeitig schliesst die Verfassung explizit aus, dass seine Entscheidungen („Akte“), sowie diejenigen des Bundesrates, beim Bundesgericht angefochten werden können (Art. 189 Abs. 4 BV). Mit anderen Worten kann das Parlament nicht sanktioniert werden, wenn es den einen oder anderen Verfassungsartikel missachtet. Es könnte zum Beispiel acht anstatt sieben Bundesrät:innen (Art. 175 BV) wählen.³⁶ Die Sanktion kann, wenn überhaupt, nur politischer Natur sein, zum Beispiel indem die betroffenen Parlamentarier:innen nicht wiedergewählt werden. Diese grundlegende Bemerkung betrifft auch die Verfassungsnormen, die durch Volksinitiativen zustande gekommen sind.

Zwischen 1994 und 2014 wurden zwölf Initiativen angenommen. Das ist bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass während 100 Jahren, seit der Einführung dieses direktdemokratischen Instruments 1891 bis 1990, nur insgesamt zehn Initiativen angenommen wurden. Noch bemerkenswerter ist die Tatsache, dass fast die Hälfte der Initiativen, die seit 1994 angenommen wurden, nur teilweise, wenn überhaupt, umgesetzt sind: etwa die Alpen-, Verwahrungs-, Zweitwohnungs-, Abzocker- und Masseneinwanderungsinitiative.³⁷

Das wohl beste Beispiel ist die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative. Die Initiative wurde im Februar 2012 eingereicht und, wie bereits erwähnt, zwei Jahre später knapp angenommen.³⁸ Das Parlament hat zwar im Dezember 2016 ein Umsetzungsgesetz verabschiedet, allerdings implementierte dieses keine einzige Bestimmung der Initiative. Es handelte

35 „Wohl“, weil die Frage rechtsphilosophischer Natur ist und im Rahmen dieser Arbeit nicht vertieft werden kann.

36 Siehe N. Stojanović, *L'incognita, Il Caffè*, 24.11.2019, S. 3.

37 N. Musliu, *Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen*. Zürich 2019. A. Kley, *Die Umsetzung von Volksinitiativen aus politisch-historischer Sicht*, *Leges*, 3, 2015, S. 497–520.

38 Abrufbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis413.html> (Zugriff 18.6.2020).

sich also klar um eine „Alibi-Übung“.³⁹ Der Grund war, dass die Umsetzung der Initiative die bilateralen Verträge mit der EU gefährden und auch die Bundesverfassung missachten würde (Art. 5 Abs. 4 BV: „Bund und Kantone beachten das Völkerrecht.“).

Zu betonen ist, dass nicht nur das Parlament sondern auch der Bundesrat bzw. die Bundesverwaltung den Spielraum haben, via Verordnungen zum „Ersatzgesetzgeber“ zu werden und damit die Verfassungsnormen und/oder Gesetze nicht treu umzusetzen.⁴⁰ In gewissen Fällen (z.B. Alpeninitiative) wird „eine allfällige Gesetzgebung [...] mit dem Recht zur selbstständigen Verordnung direkt an den Bundesrat delegiert“.⁴¹

IV. Die vierte Leitplanke: das Bundesgericht

Die Gerichte, und insbesondere das Bundesgericht, können in konkreten Einzelfällen – insbesondere bei Beschwerden – die aus juristischer Sicht problematischen Normen eines Verfassungsartikels aushöhlen. Das betrifft sowohl Initiativen, die direkt anwendbar sind, als auch diejenigen, die via Gesetz und Verordnung umgesetzt werden müssen.

Das wohl beste Beispiel ist das Urteil des Bundesgerichts vom 12.10.2012 (2C-828/2011) betreffend die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative, die 2010 angenommen wurde. Dort lesen wir Folgendes:

„Die Umsetzung der Ausschaffungsinitiative stellt heikle verfassungs- und völkerrechtliche Probleme, da ein Ausweisungsautomatismus, wie er sich bei einer isolierten Betrachtung aus Art. 121 Abs. 3-6 BV ableiten liesse, bzw. dessen Umsetzung die völkerrechtlich gebotene Verhältnismässigkeitsprüfung der aufenthaltsbedingenden Massnahme im Einzelfall ausschliesst und diesbezüglich im Widerspruch zu den Geboten von Art. 8 EMRK bzw. Art. 13 BV (i.V.m. Art. 36 BV) und Art. 1 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK (SR 0.101.07) sowie von Art. 13 (Verfahrensgarantien) bzw. Art. 17 (Schutz des Familienlebens vor willkürlichen Eingriffen) des UNO-Pakts II (SR 0.103.2) steht. Die Anforderungen aus dem Freizügigkeitsabkommen (...) können nicht mehr erfüllt und dem Kindeswohl kann nicht mehr im Sinne von Art. 3 der Kinderrechtskonvention (SR 0.107) Rechnung getragen

39 Ich benütze den Ausdruck, der einer der Hauptprotagonisten dieser Lösung, der damalige FDP-Präsident Philipp Müller, vor der Arena-Sendung vom 10.2.2017 („Wie weiter mit der Zuwanderungsfrage“) vor mir und anderen Teilnehmern dieser Sendung geäussert hat.

40 N. Musliu, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 322–332.

41 A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 514.

werden. Der Verfassungswortlaut steht deshalb in einem deutlichen Spannungsverhältnis zu grundlegenden verfassungs- und völkerrechtlich von der Schweiz anerkannten Werten.“

Gemäss *Markus Schefer*, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, sei das neue Urteil „von erheblicher Bedeutung“ auch für einen anderen, gemäss EMRK problematischen Artikel der Bundesverfassung, der 2009 via Volksinitiative vom Volk und Ständen angenommen wurde: das Minarettverbot. „Gestützt auf die Erwägungen des Bundesgerichts – so *Schefer* – lässt sich ein absolutes Minarettverbot nicht halten.“⁴² Demnach müsse auch bei Baugesuchen für Minarette immer der Einzelfall geprüft werden. Das Gericht behalte sich vor, in jedem konkreten Fall, der vor das Gericht gebracht wird, das Minarettverbot gegenüber der Glaubens- und Gewissensfreiheit und anderen Rechtsnormen abzuwägen.

Es muss aber auch betont werden, dass gemäss jüngsten Untersuchungen von *Fuhrer* und *Musliu*, das Bundesgericht bei Verfassungsnormen, die durch Volksinitiativen zustande kamen, eine „inkonsequente Rechtsprechung“ verfolgt:

„Die Kriterien dafür, wann eine direkte Anwendung gegeben ist, sind nicht einheitlich. Dadurch verschiebt sich die Zuständigkeit von der rechtlichen auf die politische Ebene. Diese Tendenz kann die Umsetzung erfolgreicher Volksinitiativen behindern.“⁴³

V. Die fünfte Leitplanke: Das Volk

Die juristisch-institutionelle Sicht der ersten vier Leitplanken kann dazu führen, dass wir die wohl wichtigste *garde-fou* gegen populistische Entscheidungen vergessen: die Bürgerinnen und Bürger, also das Volk. Ich erinnere insbesondere an die Initiativen für die Begrenzung der Einwanderung: Mit einer Ausnahme (die Masseneinwanderungsinitiative), wurden allesamt vom Volk abgelehnt (siehe Fussnote 14).

Bemerkenswert sind auch drei populistische Initiativen, die sich explizit gegen die Einmischung der Gerichte in Volksentscheide – also gegen eine wichtige Leitplanke (siehe oben) – wehren wollten: die Einbürgerungs-, die

42 NZZ, 9.2.2013, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/auch-das-minarettverbot-gilt-nicht-absolut-1.17991202> (Zugriff 18.6.2020).

43 *N. Musliu/C. Fuhrer*, Wie getreu eine erfolgreiche Volksinitiative umgesetzt wird, hängt vom Parlament ab, DeFacto, abrufbar unter <https://www.defacto.expert/2019/07/02/umsetzung-volksinitiative/> (Zugriff 18.6.2020).

Durchsetzungs- und die Selbstbestimmungsinitiative. Alle drei wurden mit klaren Mehrheiten (über 59 %) abgelehnt.

Nicht zu unterschätzen sind auch viele Initiativen mit populistischem Flair, die schon im Sammelstadium gescheitert sind. Das ist auch ein impliziter Beweis dafür, dass viele Bürgerinnen und Bürger populistische Begehren nicht unterstützen.

Das Volk spielt auch eine Rolle, wenn es darum geht, eine Nichtumsetzung von fragwürdigen Initiativen zu legitimieren. Wenn die Nichtumsetzung auf Gesetzesebene passiert, kann dagegen das Referendum ergriffen werden. Wenn das Referendum ergriffen wird, dieses aber bereits im Sammelstadium scheitert, kann dies als ein indirekter Beweis dafür gelten, dass das Volk mit der Nichtumsetzung zufrieden ist. Gerade diese Interpretation hat etwa der Bundesrat an einer Medienkonferenz Ende April 2017 geäußert, als das Referendum gegen – bzw. „betreffend“⁴⁴ – die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative nicht zustande gekommen ist:

„Die Bundesrätin [Simonetta Sommaruga] glaubt aber, dass das Volk mit der gefundenen Lösung nun zufrieden sei. Dies zeigten Umfragen, aber auch die Tatsache, dass das Referendum gegen die Umsetzung nicht zustande gekommen sei.“⁴⁵

Der Kommentator der NZZ hat es bereits im Januar 2017 auf den Punkt gebracht:

„Kommt das Referendum zustande, soll das Volk seinen Entscheid vom 9. Februar 2014 präzisieren können. Kommen die Unterschriften nicht zusammen, kann dies als Zeichen gewertet werden, dass das Volk den sanften Inländervorrang als beste aller schlechten Lösungen akzeptiert.“⁴⁶

44 Aus theoriendemokratischer Perspektive finde ich es bedenklich, insbesondere was die Legitimität der repräsentativen Institutionen anbelangt, wenn das Parlament eine angenommene Initiative ausdrücklich nicht umsetzen will. Gleichzeitig habe ich Verständnis für eine solche Haltung des Parlaments, wenn es darum geht, andere (insbesondere völkerrechtliche) Normen zu respektieren. Die Lösung des Dilemmas könnte sein, in solchen Fällen ein obligatorisches Referendum einzuführen. Falls das Volk das Gesetz akzeptiert, wird die Lösung des Parlaments damit demokratisch legitimiert. Vgl. *M. Schubarth*, Wie das Parlament Volksinitiativen „gerechter“ umsetzen könnte, NZZ, 16.4.2015. [Volle Offenlegung: Gerade diese Überlegung hat mich Ende Dezember 2016 davon überzeugt, das Referendum „betreffend“ (also explizit nicht „gegen“) die Nichtumsetzung der Masseneinwanderungsinitiative zu ergreifen. Das Argumentarium ist abrufbar unter <http://nenadstojanovic.ch/referendum-subito/> (Zugriff 19.6.2020).]

45 Abrufbar unter <https://www.srf.ch/news/schweiz/kein-rasa-gegenentwurf-das-protokoll-zum-nachlesen> (Zugriff 19.6.2020).

46 *S. Gempferli*, Ein Referendum als Win-win-Situation, NZZ, 4.1.2017, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/inlaendervorrang-light-ein-referendum-als-win-win-situation-ld.137923> (Zugriff 19.6.2020).

VI. Weitere Leitplanken

Mit den Ausführungen I. bis V. (siehe oben) habe ich die Darstellung der bestehenden Leitplanken, die die Schweizer Direkte Demokratie vor Populismus schützen dürften, abgeschlossen. Es handelt sich nicht um eine abschliessende Liste. Es gibt weitere *checks and balances*, die im schweizerischen System als mögliche Dämpfer für populistische Anliegen in Betracht gezogen werden könnten, z. B. das Ständemehr, der Bikameralismus oder die Konkordanz.

Welche Schutzmechanismen könnten auf Bundesebene eingeführt werden, um die Direkte Demokratie in der Schweiz noch populismusresistenter zu gestalten? Denken wir zum Beispiel an die mangelnde Transparenz bei der Finanzierung von Unterschriftensammlungen und Abstimmungskämpfen. Wir wissen nicht, wer ein bestimmtes direktdemokratisches Begehren finanziert und mit welchen Mitteln dies geschieht. Es gibt auch keine Obergrenzen bei den Spenden. Das Gleiche gilt für den Wahlkampf der Parteien. Dieses Problem ist seit langem bekannt, und die Schweiz wird immer wieder von der *Groupe d'Etats contre la Corruption* (GRECO) des Europarates wegen Korruption gerügt.⁴⁷ Eine Volksinitiative, die im Herbst 2017 mit über 120 000 Unterschriften eingereicht wurde, will hier Transparenz schaffen, indem alle Beiträge über 10 000 Franken deklariert werden müssen.⁴⁸ Falls das Volk die Transparenzinitiative, welche voraussichtlich im Jahr 2021 zur Abstimmung kommt, annimmt, wäre ein erster wichtiger Schritt in Richtung mehr Transparenz bei der Ausübung der Direkten Demokratie in der Schweiz getan und eine weitere Leitplanke gegen den Populismus errichtet.

Auch einzelne Autor:innen – vorwiegend Juristinnen und Juristen – haben verschiedene Reformideen in die Debatte eingebracht. Diese Ideen wurden nicht unbedingt aus der Perspektive der Eindämmung des Populismus ausgearbeitet, aber wir können sie als solche interpretieren. Ich denke zum Beispiel an die Vorprüfung von Volksinitiativen durch ein richterliches oder parlamentarisches Organ,⁴⁹ oder durch einen „Rat der Weisen“,

47 GRECO, Evaluationsbericht über die Schweiz. Transparenz der Parteienfinanzierung, Oktober 2011, abrufbar unter <http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/switzerland> (Zugriff 22.6.2020).

48 Volle Offenlegung: Der Schreibende ist Mitglied des Initiativkomitees (www.transparenz-ja.ch).

49 Vgl. H. Koller, Wunsch und Wirklichkeit im Umgang mit Volksinitiativen – Methodik der Umsetzung anhand von drei Beispiele, *Leges*, 3, 2015, S. 545–569

der aus Parlamentarier:innen, ehemaligen hohen Richter:innen, Expert:innen des Staats- und Völkerrechts und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft zusammengesetzt wäre.⁵⁰ Zu erwähnen ist auch die Idee, die Zahl der erforderlichen Unterschriften zu verdoppeln, die Sammelfrist um die Hälfte zu verkürzen und/oder ein zustimmendes Minimum der Stimmen in der parlamentarischen Vorberatung zu verlangen.⁵¹

Selbstverständlich müssten wir bei jedem Vorschlag dessen unerwünschte Nebeneffekte antizipieren und damit vermeiden, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Persönlich plädiere ich für Reformen, die die Volksrechte nicht einschränken und nicht (noch mehr) Macht an die (bereits privilegierten) Eliten transferieren. Idealerweise sollten Vorschläge im Vordergrund stehen, welche die „normalen“ (also nicht in die Politik involvierten) Bürgerinnen und Bürger noch mehr in demokratische Prozesse einbinden und damit ihre demokratischen Rechte stärken. Dieser Gedanke führt mich dazu, in den folgenden Abschnitten das „Oregon-Modell“ als Reformidee in die Debatte einzubringen.

E. Mini-Publics als Leitplanke: Das Oregon-Modell

Eine vielversprechende Reformidee, die die Direkte Demokratie noch populismusresistenter machen dürfte, ist die *Citizens' Initiative Review*, auch „das Oregon-Modell“ genannt. Das Herzstück des Modells ist, die „normalen“ Bürgerinnen und Bürger via Losverfahren in den demokratischen Prozess einzubinden und das Ergebnis ihrer Deliberationen allen Stimmbürgerinnen und -bürgern vor einer Volksabstimmung zukommen zu lassen. Bevor ich aufzeige, wo das populismusdämpfende Potential des Oregon-Modells liegt, werde ich kurz die Idee des Loses erläutern.⁵²

(568). Der Autor, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Justiz, plädiert für eine Vorprüfung durch ein parlamentarisches (nicht richterliches) Organ.

50 D. Thürer, Volksherrschaft und Herrschaft des Rechts, Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 133 (1), 2014, S. 3–14.

51 Siehe z.B. Interview mit J.-D. Gerber, Wir werden von Volksinitiativen richtiggehend überschwemmt, NZZ, 22.10.2013, abrufbar unter <https://www.nzz.ch/schweiz/wir-werden-von-volksinitiativen-richtiggehend-ueberschwemmt-1.18171296> (Zugriff 22.6.2020).

52 Die folgenden Abschnitte basieren auf N. Stojanovic/A. Geisler, Achtung, fertig, Los!, Die Zeit (Schweizer Ausgabe), 40, 2019, S. 19.

I. Das Losverfahren

In den vergangenen Jahren haben Wissenschaftler:innen und demokratische Aktivist:innen begonnen, das Los als Auswahlverfahren wiederzuentdecken. Wieder, weil es lange Zeit die demokratische Methode par excellence war, vom antiken Athen über die Republiken in Norditalien bis hin zur Schweiz: Während der Helvetischen Republik (1798-1803) so wie in mehreren Städten (wie Sitten) und Kantonen (wie Glarus, bis 1836) war es üblich, Politiker per Los in ihr Amt zu hieven.⁵³

Danach setzte sich die Idee durch, wonach die Legitimität der Herrscher die Zustimmung der Herrschenden braucht, also gewählt werden muss, was Bernard Manin das *principe du consentement* nennt.⁵⁴

Nun: In der Schweiz etwa hat schlicht keine Wählerin bzw. kein Wähler der Mehrheit der Parlamentsmitglieder zugestimmt.⁵⁵ Zwar hat jedes Mitglied des Stimmvolkes eine Stimme, aber tiefliegende Ungleichheiten prägen die Wahlchancen der einzelnen Kandidat:innen. Wer zum Beispiel mehr Geld oder einen lokalen Familiennamen trägt, wird eher ein Mandat erhalten als Personen mit bescheidenen Ressourcen oder einem -ić im Familiennamen.⁵⁶

Da die Demokratie auf dem Grundsatz der Gleichheit basiert, sind solche Tendenzen höchst problematisch. Dies, aber auch die gegenwärtige „Krise der Demokratie“ bringt das Losverfahren wieder ins Gespräch. Nicht als Ersatz, sondern als Zusatz zu Wahlen. In Belgien, Kanada, Australien, Irland, Deutschland, den USA und vielen anderen Ländern wird in so genannten *mini-publics* mit dem Losverfahren experimentiert. Bürgerinnen und Bürger werden ausgelost, die Interessierten unter ihnen melden sich dann freiwillig, und wieder das Los bestimmt am Ende, wer im Rahmen eines Bürgerpanels mitdiskutieren darf. Je nach Land kommen so die Meinungen von 20 bis 1000 Personen zusammen. Die Schlussfolgerungen werden in der Regel den gewählten Behörden überreicht.

Neben diesen experimentellen Bürgerpanels gibt es erste institutionalisierte Los-Demokratien: im US-Staat Oregon und in Ostbelgien. Seit 2019

53 Siehe A. Chollet/A. Fontaine (Hrsg.), Erfahrungen des Losverfahrens in der Schweiz und in Europa (16.–21. Jahrhundert). Bern 2017.

54 B. Manin, Principes du gouvernement représentatif. Paris: Calmann-Lévy 2015.

55 Vgl. L. Ramelet, Why election results are not reliable indicators of citizens' consent?, Paper vorgetragen am Seminar GECOPOL, Universität Genf, 26.5.2020.

56 Siehe L. Portmann/N. Stojanović, Electoral discrimination against immigrant-origin candidates, Political Behavior, 41 (1), 2019, S. 105–134.

wird in Ostbelgien ein 24-köpfiger Bürgerrat für eine Amtszeit von anderthalb Jahren gelöst. Diese können die Agenda des Parlamentes der Deutschsprachigen Gemeinschaft beeinflussen und Bürgerversammlungen einberufen. Doch während die gewählte Legislative konkret Macht ausüben kann, ist diejenige des ausgelosten Bürgerrates beschränkt: Das Parlament ist lediglich verpflichtet, die Vorschläge des Bürgerrates zu begutachten, hat am Ende aber das letzte Wort.

Seit 2010 diskutieren in Oregon die Panels von 20–24 per Los gezogenen Bürgerinnen und Bürgern über vier–fünf Tage eine Vorlage, die zur Volksabstimmung kommt. Sie hören unabhängige Expert:innen an, sowie die „Ja“- und die „Nein“-Seite des entsprechenden Geschäfts. Am Ende verfassen sie einen Bürgerbrief, in dem sie kurz und in verständlicher Sprache die wichtigsten Argumente zu Händen aller Stimmberechtigten verfassen und an diese verschicken.

II. Von Oregon ins Wallis

Für die Direkte Demokratie in der Schweiz ist das Oregon-Modell besonders vielversprechend.⁵⁷ Dank Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds (SNF) konnten ich und mein Forschungsteam dieses im Rahmen des Projektes „demoscan“ in Sitten, Kanton Wallis, testen.

Anfang August 2019 wurden 2 000 Stimmbürgerinnen und -bürger von Sitten ausgelost und eingeladen, sich für eine Teilnahme zu bewerben. Etwa 10 % von ihnen haben zugesagt, was im internationalen Vergleich eine hohe Rücklaufquote darstellt. Im September 2019 wurde ein zweites Losverfahren im Grossratssaal des Kantons Wallis durchgeführt, um ein Bürgerpanel von 20 Personen zu selektionieren. Dieses Mal handelte es sich um ein stratifiziertes Verfahren, um die deskriptive Repräsentativität bzw. interne Vielfalt des Bürgerpanels nach bestimmten Kriterien (Alter, Geschlecht,

57 In der 2017 Ausgabe des *Jahrbuches für Direkte Demokratie* haben Fabian Reidinger und Hannes Wezel bereits darüber berichtet, wie die deliberativen *mini-publics* die Direkte Demokratie bereichern können. Sie fokussieren sich aber v.a. auf die Phase vor der Einreichung einer Initiative bzw. nach ihrer Annahme und zitieren dabei das Oregon-Modell nicht, das in der Phase vor der Abstimmung zum Einsatz kommt. F. Reidinger/H. Wezel, *Deliberation statt Abstimmung? Wie Bürgerbeteiligung und das Zufallsprinzip direkte Demokratie bereichern können*, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für Direkte Demokratie* 2017. Baden-Baden: Nomos Verlag 2018, S. 86–107.

Bildungsgrad, Häufigkeit der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, Positionierung auf der Links-Rechts-Achse) sicherzustellen.

Im November 2019 kamen schliesslich während zweier Wochenenden 20 Teilnehmende zusammen, um über eine eidgenössische Vorlage (Volksinitiative über bezahlbare Wohnungen) zu debattieren. Das Losverfahren garantierte jedem Mitglied der politischen Gemeinschaft die gleiche Chance, ausgelost zu werden. Die viertägige Auseinandersetzung mit dem Thema war eine Art Schule der Demokratie, in der man sich mit den Argumenten der Gegner befasste und allenfalls die eigene ursprüngliche Haltung änderte. Die Schlussfolgerungen wurden, wie in Oregon, in der Form eines Bürgerbriefes allen Stimmberechtigten von Sitten verschickt, parallel zum offiziellen Abstimmungsbüchlein für die Abstimmungen vom 9.2.2020.

III. Sind mini-publics populismusbremsend?

Wie kann das Oregon-Modell die Direkte Demokratie populismusresistenter machen? Zwei Aspekte stehen hier im Vordergrund. Erstens gibt es genügend empirische Beweise dafür, dass ein Teil der Mitglieder eines *mini-public* im Laufe der Deliberationen ihre ursprüngliche Haltung moderieren.⁵⁸ Konkret: Es besteht die realistische Hoffnung, dass am Ende des Deliberationsverfahrens die Zustimmung zu einer populistischen Vorlage an Bedeutung verliert. Ein Beispiel dafür ist ein *deliberative poll* (eine besondere Form von *mini-public*), die 1994 in England durchgeführt wurde. Am Anfang waren 57 % der Teilnehmenden mit dem Vorschlag einverstanden,

58 A. Bächtiger/M. Steenbergen/T. Gautschi/S. Pedrini, Deliberation in Swiss direct democracy: A field experiment on the expulsion initiative, NCCR Newsletter, 8, 2011. M. Lindell/A. Bächtiger/K. Grönlund/ K. Herne/M. Setälä/D. Wyss, What drives the polarisation and moderation of opinions? Evidence from a Finnish citizen deliberation experiment on immigration, European Journal of Political Research, 56 (1), 2017, S. 23–45. S. Suteu, The populist turn in Central and Eastern Europe: Is deliberative democracy part of the solution?, European Journal of Constitutional Law, 15 (3), 2019, S. 488–518. O. Doyle/ R. Walsh, Deliberative mini-publics as a response to populist democratic backsliding, in: M. Cahill/ C. O’Cinneide/S. Ó Conaill/ C. O’Mahony (Hrsg.), *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*. Abingdon: Routledge 2020 (bevorstehend). Vgl. S. Niemeyer/J. Jennstål, Scaling up deliberative effects – applying lessons of mini-publics, in: A. Bächtiger/ J. Dryzek/J. Mansbridge/M. Warren (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press 2018, S. 329–347.

Straftäter zu inhaftieren („*sending more offenders to prison*“), um die Kriminalität effizient zu bekämpfen. Am Ende der Deliberationen waren es nur noch 38 %.⁵⁹

Wenn das Ergebnis der Deliberation allen Stimmbürgerinnen und -bürgern in der Form eines Bürgerbriefes mitgeteilt wird, besteht zweitens die Hoffnung, dass das Stimmvolk einer populistischen Vorlage in kleinerem Masse zustimmen wird. Dieser zweite Aspekt bleibt aber zurzeit nur eine Hypothese, die noch nicht validiert werden konnte. Sie hängt nämlich von vielen Faktoren ab. Werden die Stimmbürgerinnen und -bürger den Bürgerbrief überhaupt lesen?⁶⁰ Wenn ja, inwiefern werden sie ihn als vertrauenswürdig wahrnehmen, auch in Bezug auf andere Informationsquellen bzw. heuristische *shortcuts* (Regierung, Parlament, Parteien, Medien, Vereine, usw.)?

Unser Experiment in Sitten kann auf diese Fragen keine abschliessende Antwort liefern. Erstens ist offen, inwiefern das Thema der behandelten Volksinitiative ein gutes Beispiel für eine populistische Vorlage ist. Die Volksinitiative „Mehr bezahlbare Wohnungen“ kam aus linken Kreisen – sie wurde vom Mieterinnen- und Mieterverband lanciert. Sie würde zwar von gewissen rechten Kreisen als „populistisch“ bezeichnet, ist aber sicher kein typisches Beispiel für eine populistische Initiative.⁶¹ Zweitens haben wir darauf verzichtet, im Bürgerbrief das Resultat der internen Abstimmung wiederzugeben. (Auch in Oregon wurde diese Information in den letzten Jahren weggelassen, so dass sich die Stimmbürgerinnen und -bürger und die Medien mehr auf die Inhalte konzentrieren.) Es wurden nur die jeweils drei wichtigsten Argumente um „Ja“ bzw. „Nein“ zu stimmen aufgelistet, zusammen mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Schwerpunkte der Abstimmung. Trotzdem haben wir im Rahmen unserer repräsentativen Umfrage einer *treatment group* der Befragten auch die Information über das Ergebnis der internen Abstimmung zukommen lassen. (Elf Mitglieder des Bürgerpanels waren gegen und acht für die Initiative.)

59 J. Fishkin, *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press 1995 (206 f.).

60 Studien aus Oregon zeigen, dass im Jahr 2010 29 % der Befragten den Bürgerbrief (*statement*) gelsen haben. Im Jahr 2016 waren es 43 %. Sechs von zehn Stimmen haben ihn als ziemlich oder sehr hilfreich (*somewhat or very helpful*) empfunden. Siehe J. Gastil/G. F. Johnson/S.-H. Han/J. Rountree, *Assessment of the 2016 Oregon Citizens' Initiative Review on Measure 97*. State College, PA: Pennsylvania State University 2017 (19–20).

61 Die Stellungnahme der Chambre vaudoise immobilière ist abrufbar unter <https://cvi.ch/politique/davantage-de-logements-abordables-une-initiative-populairepopuliste/> (Zugriff 18.6.2020).

Unsere ersten Ergebnisse sind vielversprechend. Sie zeigen, erstens, dass gut die Hälfte (46 %) der Befragten den Bürgerbrief als eine wichtige Informationsquelle genutzt hat, also mehr als Medien (36 %), Pro- und Kontra-Kampagnen (22–24 %), Parteien (15 %), oder Expert:innen (10 %). Nur die offizielle Abstimmungsbroschüre wurde leicht stärker benützt (54 %). Zweitens, das Vertrauen der Befragten in die Arbeit eines im Losverfahren nominierten Bürgerpanels ist ähnlich hoch wie das Vertrauen in das Parlament – im Durchschnitt ca. 4,7 Punkte auf der Skala von 1 (tief) bis 7 (hoch) –, und sogar etwas höher bei der *treatment group*, die auch das Ergebnis der internen Abstimmung erhalten hat.

Mehr Experimente dieser Art – v.a. im Hinblick auf eine Abstimmung mit einem deutlich populistischen Anliegen – sind nötig, um die Rolle des Oregon-Modells im Rahmen einer Diskussion über die populismusresistente Direkte Demokratie zu eruieren.

F. Fazit

Die Direkte Demokratie ist kein Steilpass für Populist:innen. Im Gegenteil, sie kann die populistische Logik – und deren Erfolg – konstant untergraben, da sie den Mythos eines homogenen Volkes zerbricht und als Ventil für den populistischen Volkszorn dienen kann.

Die Direkte Demokratie braucht aber Leitplanken, wie die Demokratie im Allgemeinen auch. In der Schweiz bestehen bereits mehrere Schutzmechanismen, die gegen die möglichen, populismusgeprägten Entgleisungen mehr oder weniger wirksam sind: *ius cogens*, Gegenvorschlag, Parlamentssouveränität, Bundesgericht. Am Ende des Essays habe ich auch auf weitere, noch nicht institutionalisierte Leitplanken hingewiesen und insbesondere eine davon – das Oregon-Modell – vorgestellt.

Schlussendlich müssen wir uns aber immer bewusst sein, dass es in der Demokratie „keine letzten Sicherungen [gibt], dass das Stimmvolk nicht Fehlentscheide trifft“. ⁶² Um *Hans Kelsen* das Schlusswort zu geben: „Eine Demokratie, die sich gegen den Willen der Mehrheit zu behaupten [...] versucht, hat aufgehört, Demokratie zu sein. Eine Volksherrschaft kann nicht gegen das Volk bestehen bleiben.“ ⁶³

62 A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 515.

63 Zitiert in A. Kley, Die Umsetzung (Fn. 37), S. 515.

Zur Verschränkung von direkter und repräsentativer Demokratie in Italien: das abrogative Referendum über Wahlgesetze

Cristina Fraenkel-Haeberle

Abstract

Seit seiner Einführung im Jahre 1970 erweist sich in Italien das abrogative Referendum als starker Reformmotor. Insbesondere nach der Schmiergeldaffäre (Tangentopoli) in den 1990er Jahren wurde in großem Ausmaß auf dieses direktdemokratische Instrument u.a. hinsichtlich des Parlamentswahlrechts zurückgegriffen. Anschließend sank nach einer Phase der intensiven Nutzung mit zunehmender Häufigkeit und Zahl von Abstimmungsvorlagen die Beteiligung, was die meisten Volksabstimmungen zum Scheitern verurteilte.

Parallel zu dieser Entwicklung hat der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung eine proaktive Rolle eingenommen und ungeschriebene Regeln für die Zulässigkeit von Referenden festgelegt. Insbesondere beim abrogativen Referendum über Wahlgesetze hat sich der italienische Verfassungsgerichtshof (*Corte Costituzionale*) – zuletzt Anfang 2020 – entschieden gegen die Nutzung dieses direktdemokratischen Instruments zur Manipulierung von Wahlgesetzen ausgesprochen.

A. Einführung

In Italien sind Referenden besonders beliebt. Das Land rangiert hinsichtlich der Häufigkeit von Volksabstimmungen europaweit nach der Schweiz und Liechtenstein an dritter Stelle.¹ Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wur-

1 Die Schweiz verfügt mit 641 Volksabstimmungen über die umfangreichste Praxis, gefolgt von Liechtenstein (104) und Italien (72). So *F. Rehmet/N. Wagner/T. W. Weber*, Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen et al. 2020, S. 34.

den auf gesamtstaatlicher Ebene in etwa 72 Referenden abgehalten. Insbesondere nach dem Zusammenbruch des Parteiensystems der sog. „Ersten Republik“ infolge der Schmiergeldaffäre „*mani pulite*“ (ab 1992) haben Volksabstimmungen einen starken Aufwind erlebt, da sie als Gegengewicht zur Parteiendemokratie gesehen wurden.²

Dieser Aufsatz setzt sich mit einem Beispielfall an der Schnittstelle zwischen direkter und repräsentativer Demokratie auseinander. Er befasst sich mit der Verschränkung direktdemokratischer Verfahren mit den Instrumenten repräsentativer Demokratie und beleuchtet dabei die Zulässigkeit von Volksabstimmungen über Wahlgesetze. Einzelfragen zu den Wechselwirkungen von direkter und repräsentativer Demokratie werden anhand der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs (*Corte Costituzionale*) untersucht, der wiederholt – und zuletzt Anfang 2020 – hierzu Stellung genommen hat. Behandelt werden in diesem Zusammenhang die „impliziten“ Grenzen der direkten Demokratie in Regelungsbereichen, die für die Funktionsweise einer Volksvertretung von grundlegender Bedeutung sind.

B. Die direkte Demokratie nach italienischem Recht

Nach italienischem Recht sind auf gesamtstaatlicher Ebene zwei Verfahrensarten verfassungsrechtlich vorgesehen, und zwar das abrogative Referendum zur (auch teilweisen) Aufhebung von Gesetzen, das seit seiner Einführung bisher 67 Mal ausgerufen wurde, und das Zustimmungsreferendum zur Bestätigung einer Verfassungsänderung, das dreimal abgehalten wurde und ein viertes Mal für den 29. März 2020 geplant war. Diese Volksabstimmung wurde jedoch wegen der Corona-Pandemie verschoben und soll nun am 20. und 21. September stattfinden.³

2 E.-C. Hornig/C. Steinke, Direkte Demokratie in Italien, in: W. Merkel/C. Ritzl (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie – Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Wiesbaden 2017, S. 73.

3 Vollständigkeitshalber ist als drittes verfassungsrechtlich vorgesehenes Referendum auf lokaler Ebene das Verfahren zur gebietsmäßigen Änderung einer Region sowie zur Abtrennung einer Region bzw. Angliederung zu einer anderen Region auf Antrag der betroffenen Provinzen und Gemeinden zu erwähnen (Art. 132 Verf.). Darüber hinaus hat es 1946 das institutionelle Referendum über die Abschaffung der Monarchie und 1989 ein Ad-hoc-Referendum über eine verstärkte europäische Integration gegeben.

Hinsichtlich des Auslösungsmechanismus können beide Referenden auf einer Volksinitiative beruhen, sie sind also *bottom-up* konzipiert, was einen Unterschied z.B. zu Frankreich darstellt, wo Volksabstimmungen ausschließlich von Verfassungsorganen initiiert werden können.⁴

I. Das abrogative Referendum als direktdemokratisches Kontrollinstrument

Das abrogative Referendum wird in Art. 75 der Verfassung (Verf.) geregelt und betrifft die (auch teilweise) Aufhebung von Gesetzen und gesetzesvertretenden Verordnungen (*decreti legislativi*).⁵ Erst mit großer Verspätung – mehr als 20 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verfassung – wurde dieses direktdemokratische Instrument durch die Verabschiedung des Durchführungsgesetzes Nr. 352/1970 zu Art. 75 Verf. anwendbar.⁶

Hinsichtlich des Auslösungsmechanismus kann die Volksabstimmung von 500.000 Wahlberechtigten oder fünf Regionalversammlungen beantragt werden. Nach italienischem Recht kann das Volk Gesetze revidieren, jedoch nicht als Gesetzgeber auftreten. Das abrogative Referendum ist verbindlich angenommen, wenn mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten an der Abstimmung teilnimmt und sich mehr als die Hälfte davon für die Vorlage ausspricht. Die aufhebende Wirkung kann um 60 Tage verschoben werden.⁷ Wird das Referendum abgelehnt, so ist eine Sperrfrist von fünf Jahren bis zu einer erneuten Vorlage zum selben Gegenstand einzuhalten. Das Verfahren gilt außerdem als beendet, wenn das Parlament das betreffende Gesetz aufhebt. Unzulässig sind nach Art. 75 Abs. 2 Verf. Volksabstimmungen in den Sachbereichen Finanzen, Haushalt, Ratifizierung völkerrechtlicher Verträge, Amnestie und Begnadigung.⁸ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs entfaltet das abrogative Referendum eine Bindungswirkung gegenüber dem Gesetzgeber, der dieselbe oder eine ähnliche Regelung nicht erneut erlassen darf.⁹

4 A. Barbera/C. Fusaro, Corso di diritto costituzionale, 4. Aufl., Bologna 2018, S. 302.

5 Art. 76 Verf.

6 Gesetz Nr. 352 v. 25.5.1970, Nr. 352 (*Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo*), G.U. Nr. 147 v. 15.6.1970.

7 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 37 Abs. 3.

8 G. Falcon, Lineamenti di diritto pubblico, 13. Aufl., Padova 2016, S. 285.

9 Corte Cost. Nr. 199/2012.

Hinsichtlich des zu beachtenden Verfahrens setzt die Zulassung zur Abstimmung zunächst die Anmeldung der Initiative beim Kassationshof durch mindestens zehn Referendumsbefürworter voraus. Danach beginnt die Sammlung von mindestens 500.000 Unterschriften innerhalb einer Frist von drei Monaten, es sei denn, die Initiative geht von fünf Regionalversammlungen aus. In diesem Fall entfällt die Unterschriftensammlung. Der Kassationshof kontrolliert die Ordnungsmäßigkeit der Vorlage. Anschließend entscheidet der Verfassungsgerichtshof über ihre Zulässigkeit.¹⁰ Danach legt der Staatspräsident einen Termin für die Abstimmung zwischen dem 15. April und dem 15. Juni fest.

Dieses langwierige Zulassungsverfahren hat dazu geführt, dass am 28. November 2019 Italien vom UNO-Menschenrechtsausschuss wegen der Verletzung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II) verurteilt wurde. Der Menschenrechtsausschuss hat nämlich festgestellt, dass Italien das Verfahren zur Beglaubigung der geforderten Unterschriften „unvernünftig restriktiv“ gehandhabt hatte und auch wegen der Obstruktion der Regierungsparteien die Vorlage eines Referendums durch oppositionelle Kräfte übermäßig erschwerte. Daraufhin wurde der italienische Staat dazu verurteilt, durch entsprechende Änderung des Gesetzes Nr. 352/1970 die Unterschriftensammlung zu erleichtern und die öffentliche Information über anstehenden Referendumsvorlagen zu verbessern.¹¹

Das abrogative Referendum ist das am häufigsten eingesetzte direktdemokratische Verfahren sowie die einzige von der italienischen Verfassung vorgesehene Volksabstimmung über Gesetze. Insbesondere in den 1990er Jahren wurde wiederholt davon Gebrauch gemacht, da mit diesem direkt-demokratischen Instrument mit „Antiparteien-Charakter“¹² insbesondere die Oppositionsparteien Reformen einzuführen versuchten. Darunter befanden sich 15 zumeist unzulässige Anträge zur Änderung von Wahlgesetzen (drei 1990, drei 1992, drei 1994, zwei 1995, zwei 1998 und zwei 1999),

10 Die Zulässigkeitsprüfung von Volksabstimmungen wurde dem Verfassungsgerichtshof durch das Verfassungsgesetz Nr. 1 v. 11.3.1953 (*Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale*), G.U. Nr. 62 v. 14.3.1953, Art. 2 übertragen.

11 *Human Rights Committee*, Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol concerning communication No. 2656/2015; http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2019/12/CCPR_C_127_D_2656_2015_31209_E.pdf (Zugriff 20.5.2020).

12 A. Barbera/A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, S. 120.

welche – wie anschließend näher dargelegt – die Brisanz dieses Fragenkreises eindeutig vor Augen geführt haben.¹³

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden Referenden zunehmend boykottiert, da ihre Gegner die Bevölkerung kaum noch zum Nein, sondern einfach zur Nicht-Teilnahme aufforderten. Diese Ermüdungserscheinungen haben ab 1995 viele Vorlagen zum Scheitern gebracht. Ungültig haben sich wegen Nicht-Erreichung des Beteiligungsquorums die Referenden von 1997, 1999, 2000, 2003, 2005 und 2009 erwiesen – ein Phänomen, das im Zeitraum vor 1995 nur einmal 1990 eingetreten war.¹⁴

II. Das Verfassungsreferendum und seine Verschränkung mit der repräsentativen Demokratie

Das zweite verfassungsrechtlich vorgesehene Referendum (Verfassungs- bzw. Zustimmungreferendum) kann bei einer Änderung der Verfassung (bzw. einem Verfassungsgesetz) ausgerufen werden. Nachdem jede der beiden Parlamentskammern in zwei Lesungen mit einem Zeitabstand von mindestens drei Monaten der Verfassungsänderung mit absoluter Mehrheit zugestimmt hat, kann der Gesetzesbeschluss einer Volksabstimmung unterzogen werden, wenn in der letzten Abstimmung nicht in beiden Parlamentskammern eine Zweidrittelmehrheit erreicht werden konnte. Es handelt sich um ein fakultatives Referendum, das gemäß Art. 138 Verf. innerhalb von drei Monaten nach der Gesetzesveröffentlichung von einem Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder 500.000 Wählern sowie fünf Regionalversammlungen beantragt werden kann.

Das Verfassungsreferendum wurde zum ersten Mal am 7. Oktober 2001 im Zusammenhang mit der Änderung des sog. Titel V Verf. abgehalten, die

13 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 91 ff.

14 Die bisher durchgeführten Referenden werden von der politologischen Fachliteratur schwerpunktmäßig vier Themenbereichen zugeordnet: Verfassungspolitik (Wahlrecht, Parteienfinanzierung, parlamentarischer Untersuchungsausschuss, Finanzpolizei); 2. Umweltpolitik (Kernkraft, Nutzung von Pestiziden und Aufstellung von Strommasten); 3. Arbeit und Soziales (Gewerkschaften, Kündigungsschutz); 4. Justiz (Organisation der Staatsanwalt- und Richterschaft); vgl. *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 83 ff. Verwiesen sei ferner im Jahrbuch für direkte Demokratie 2012 auf die Seiten 130-144 (https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845248424-127.pdf?download_full_pdf=1; Zugriff 20.5.2020), auf denen *H.-U. Wili* verschiedene Zusammenstellungen zum Referendum in Italien gemacht, eine kurze Einschätzung gegeben und (eingangs) einschlägige Rechtsnormen auf Deutsch übersetzt hat.

eine verstärkte Regionalisierung des italienischen Staates zum Gegenstand hatte. Die Verfassungsänderung wurde mit 64,2% der abgegebenen Stimmen bestätigt. Es folgten zwei weitere Volksabstimmungen (2006 und 2016), als es um äußerst umfassende Reformen der Verfassungsorgane und insbesondere der parlamentarischen Befugnisse ging.¹⁵ Hier bildete sich – entsprechend der „Logik von Regierung und Opposition“ – ein breiter Widerstand gegen die Regierung, weswegen beide Verfassungsreformen jeweils mit einer Mehrheit von rund 60% gestoppt wurden.¹⁶

So wurde die Frage aufgeworfen, ob sich ein Referendum überhaupt für eine umfassende Verfassungsreform eignet, bei der es sich um äußerst komplexe und unterschiedliche Fragen handelt. Daher wurde auch darüber diskutiert, das Referendum in mehrere Fragen aufzuschlüsseln, die eindeutig mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden können.¹⁷ Wenn auch das Zustimmungreferendum als Zusatzgarantie im Sinne des Minderheitenschutzes verstanden werden kann, erscheint die pauschale und undifferenzierte Abstimmung über grundlegende Fragen des Staatsaufbaus und der demokratischen Grundordnung nicht sinnvoll. Bisher wurden Verfassungsreferenden genutzt, um Regierungsvorhaben erneut in Frage zu stellen, nachdem das Parlament in jahrelanger Arbeit und mehreren Lesungen darüber beraten hatte (bei der Verfassungsreform 2016 waren es sechs Lesungen in einer Zeitspanne von ca. zwei Jahren gewesen!). Verschoben wurde wegen der Pandemie das für den 29. März 2020 vorgesehene Referendum über die Verfassungsreform zur Reduzierung der Parlamentsabgeordneten – eine

15 Am ersten Verfassungsreferendum v. 7.10.2001 (für das kein Beteiligungsquorum vorgesehen ist) haben 34% der Stimmberechtigten teilgenommen und 64,2% zugestimmt. Beim zweiten Referendum v. 25.6.2006 hat die Beteiligung 53% erreicht und die Ablehnung 61,35% der Stimmen ausgemacht. Schließlich haben beim letzten Referendum v. 4.12.2016 65,5% der Stimmberechtigten teilgenommen und 59,1% sich gegen die Verfassungsreform ausgesprochen.

16 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 74.

17 Zur Zulässigkeit einer einzigen Volksabstimmung über eine derart umfassende Verfassungsreform vgl. *A. Ruggeri*, Nota minima in tema di referendum costituzionali „parziali“: un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2016, S. 1 ff.; *P. Costanzo*, Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2016, S. 1 ff.; *A. Morrone*, Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?, www.federalismi.it 4/2016, S. 1 ff.; *P. Carnevale*, Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016.

Frage die bereits 2016, wenn auch unter veränderten Vorzeichen, zur Abstimmung gestanden hatte.¹⁸

C. Das Parlamentswahlrecht auf dem Prüfstand des abrogativen Referendums

Das von Art. 1 der italienischen Verfassung¹⁹ verkündete Demokratieprinzip findet in Art. 48 über die politischen Beziehungen seine konkrete Ausgestaltung. Darin wird das Gebot der freien, *gleichen* und geheimen Wahl festgelegt.²⁰ Die Gleichheit der Wahl kann unter formalen und materiellen Gesichtspunkten betrachtet werden. Nach formalen Kriterien hat jede Stimme dasselbe Gewicht. Danach verstößt die sog. „Pluralwahl“ (*voto plurimo*), bei der die Stimme eines Wählers in einer bestimmten persönlichen und gesellschaftlichen Stellung mehr als eine Einheit zählt, gegen das Gleichheitsprinzip. Dasselbe gilt für die Mehrfachstimmgebung, bei welcher der Wähler gleichzeitig in mehreren Wahlkreisen zur Wahl zugelassen wird. Relevant für die vorliegende Untersuchung ist hingegen das Prinzip der Wahlgleichheit im materiellen Sinn: Der Grundsatz des freien Wahlrechts bezieht sich demnach nicht nur auf den Zählwert, sondern auch auf den Erfolgswert der Stimmen.

Obwohl das Prinzip der Wahlgleichheit nicht die hundertprozentige Übereinstimmung zwischen Stimmen und Mandatsanteilen garantiert, ist im Umkehrschluss aufgrund des Verfassungswortlauts sowohl die Verwendung eines reinen Mehrheitswahlrechts als auch die Einführung von übermäßig hohen Mehrheitsprämien bzw. Sperrklauseln als verfassungswidrig

18 Das am 8.10.2019 verabschiedete Verfassungsgesetz (19A06354, G.U. Nr. 240 v. 12.10.2019 – Änderung der Artikel 56, 57 und 59 Verf.) zur Reduzierung der Zahl der gewählten Parlamentsmitglieder auf jeweils 400 (Abgeordnetenversammlung) und 200 (Senat) wurde vom Senat nicht mit der Zweidrittelmehrheit angenommen und konnte daher innerhalb von drei Monaten einem „bestätigenden Referendum“ unterzogen werden (Art. 138 Abs. 2 Verf.).

19 „Italien ist eine demokratische, auf die Arbeit gegründete Republik“.

20 Die Bestimmungen über die Wahl zur Abgeordnetenversammlung und zum Senat sind im zweiten Teil der Verfassung (I. Titel) „Aufbau der Republik“ (Art 56-61) enthalten. S. dazu C. Fraenkel-Haeberle, Die Gratwanderung zwischen Proporz und Majorz in Italien: Einfluss des deutschen und des spanischen Vorbilds, in: A. Gamper (Hrsg.), Entwicklungen des Wahlrechts am europäischen Fallbeispiel, Wien 2010, S. 237 (239).

einzustufen, da sie eine unzumutbare Verdrängung politischer Minderheiten jenseits des vernünftigen Bedürfnisses nach politischer Stabilität und Regierungsfähigkeit zur Folge haben würde.²¹

Nach der Schmiergeldaffäre „Tangentopoli“ Anfang der 1990er Jahre wurden direktdemokratische Instrumente u.a. hinsichtlich des Parlamentswahlrechts insbesondere vom linksgerichteten *Partito Radicale* geprägt. Auf diese Weise versuchte die Partei der Parteienherrschaft (*partitocrazia*) der Ersten Republik entgegenzuwirken. Als Mittel zum Zweck wurde die Einführung eines Mehrheitswahlrechts nach angelsächsischem Vorbild mit Einerwahlkreisen und einem einzigen Wahlgang ins Auge gefasst. Nach diesem Konzept sollte die Wahlrechtsreform als Hebel für die Erneuerung des gesamten politischen Systems dienen, da die Verhältniswahl ein Dreh- und Angelpunkt des Parteiensystems und der Koalitionsregierungen der Ersten Republik gewesen war.²² Damals lautete das Motto „Mehrheitswahlrecht, Bipolarismus, Alternanz“: Nach dem 1993 verabschiedeten Gesetz (sog. *Mattarellum* nach dem Namen des damaligen Berichterstatters und heutigen Staatspräsidenten Sergio Mattarella) sollten drei Viertel der Parlamentsabgeordneten mit dem Mehrheitswahlrecht und ein Viertel mit dem Verhältniswahlrecht gewählt werden.²³

-
- 21 Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln (bzw. der Höhe derselben) im Verhältnis zum Prinzip der Chancengleichheit wurde dem italienischen Verfassungsgerichtshof zweimal zur Entscheidung vorgelegt. Im Urteil Nr. 438/1993 betrachtete der Verfassungsgerichtshof die vom Land Südtirol vorgebrachte Verfassungsbeschwerde gegen die Minderheitenvertretungen benachteiligende in ganz Italien geltende Sperrklausel von 4% im Wahlgesetz für die Abgeordnetenkammer Nr. 277/1993 (mit der Art 83 Abs. 1 Z. 2 des D.P.R. Nr. 361 von 1967 geändert wurde) als unzulässig, da verschiedene politische Lösungen möglich waren und der Verfassungsgerichtshof nicht anstelle des Parlaments entscheiden wollte. Stattdessen wurde hingegen der Verfassungsrüge gegen die Sperrklausel im Wahlgesetz der Region Trentino Südtirol (Urteil Nr. 5/1998) wegen Verstoßes gegen das Sonderstatut und insbesondere gegen die Vertretung sprachlicher Minderheiten, mit besonderem Hinweis auf Art. 25 Abs. 1, der damals das Verhältniswahlrecht für die Wahl zur Regionalversammlung explizit vorsah.
- 22 M. G. Rodomonte, Referendum abrogativo per le riforme elettorali nell'era della democrazia mediatica bipolare, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 14/2009, S. 5.
- 23 G. Pasquino, Cittadini, partiti, istituzioni e leggi elettorali, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 1/2018, S. 2 f.

So wurde 1993 infolge der abrogativen Volksabstimmungen über das Senatswahlgesetz²⁴ für den Senat die „modifizierte Mehrheitswahl“ eingeführt.²⁵ Ebenfalls wurde das Wahlverfahren für die Abgeordnetenkammer geändert.²⁶ Drei Viertel der Abgeordneten und der Senatoren wurden nun nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl gewählt, ein Viertel nach denen der Verhältniswahl. Im Senat erfolgte keine Verrechnung der Direktmandate, was zu einem beträchtlichen mehrheitsbildenden Effekt führte. Für die Abgeordnetenkammer wurde hingegen für 25% der Sitze eine zweite starre Wahlliste mit einer Sperrklausel von 4% eingeführt, die staatsweit berechnet wurde. 1994 fanden erstmals Wahlen nach diesem Modus statt, 2001 das letzte Mal.²⁷

Besonders zugespitzt hat sich allerdings die Diskussion zum Thema „Wahlgleichheit“ seit der Verabschiedung des heftig kritisierten Wahlgesetzes Nr. 270 vom 21. Dezember 2005, das ebenfalls Gegenstand einer Volksabstimmung war. Im Jahr 2005 war es gegen Ende der Amtszeit der von Ministerpräsident *Berlusconi* geführten Regierung²⁸ zu einer Zäsur im italienischen Parlamentswahlrecht gekommen. Aufgrund eines Gesetzes,²⁹ das von Minister *Roberto Calderoli* kurz vor der Abwahl der Mitte-rechts-Koalition durchgesetzt worden war, war Italien nach dem vorwiegend mehrheitlich ausgerichteten Wahlsystem von 1993 zur Verhältniswahl zurückgekehrt.

24 In der Volksabstimmung v. 18.-19.4.1993.

25 Gesetz Nr. 276 v. 4.8.1993 (*Norme per l'elezione del Senato della Repubblica*), G.U. Nr. 195 v. 20.8.1993.

26 Auch das Wahlgesetz der Abgeordnetenkammer war am 9.-10.6.1991 einem vom Partito Radicale initiierten abrogativen Referendum über die Reduzierung der Vorzugsstimmen (von drei auf eine Präferenzstimme) unterzogen worden. Daraufhin wurde das Gesetz Nr. 177 v. 4.8.1993 (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*), G.U. Nr. 195 v. 20.8.1993, erlassen.

27 Nach dem 1993 eingeführten Wahlrecht erfolgte die Senatswahl mit einem einzigen Wahlzettel. Drei Viertel der Stimmen wurden in Einerwahlkreisen nach dem *plurality system* vergeben. Die Kandidaten verbanden sich zu Kandidatengruppen, damit die proportionale Verteilung der verbleibenden Sitze nach dem d'*Hondt*-schen Verfahren erfolgen konnte. Die Verteilung von einem Viertel der Sitze in der Abgeordnetenkammer erfolgte hingegen aufgrund eines zweiten Wahlzettels mit einer blockierten Parteiliste nach dem System des Wahlzahlverfahrens mit einer staatsweiten Sperrklausel von 4%. S. dazu ausführlicher *A. Barbera/C. Fusaro*, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2001, S. 198 ff.

28 Es handelte sich um die 14. Legislaturperiode.

29 Gesetz v. 21.12.2005, Nr. 270 (*Modifica alle norme per l'elezione delle Camere dei Deputati e del Senato della Repubblica*), G.U. Nr. 303 v. 30.12.2005.

I. Das Calderoli-Gesetz und die Übermacht der Parteizentralen

Die *Calderoli*-Reform setzte sich eine erneute Stärkung der parteipolitischen Steuerung zum Ziel. Demnach wurden die Wahlwerber in starren Wahllisten angeführt. Die direkte Beziehung zwischen Wählern und Gewählten wurde damit ab 2006 durchbrochen: keine territoriale Verankerung der Kandidaten, da sie gleichzeitig in unterschiedlichsten Wahlkreisen kandidieren können (die lediglich als „sicher“ oder „weniger sicher“ eingestuft wurden); wenig Einfluss der Bürger auf die Kandidatenauswahl und gleichzeitige Stärkung der Macht der Parteizentralen; keine Vorzugstimmen, die vielleicht den Nachteil haben, populistische Kandidaten zu begünstigen, jedoch die Entstehung von Parteioligarchien verhindern können. Neu eingeführt wurden ferner eine Mehrheitsprämie und mehrere unterschiedliche Sperrklauseln.³⁰ Der Mehrheitsbonus von 55% wurde für die Abgeordnetenkammer auf nationaler Basis und für den Senat auf regionaler Basis berechnet. Er wurde der Parteiliste bzw. der Koalitionsliste zugewiesen, welche die höchste Stimmenanzahl gewinnen konnte. Somit führte die umfassende Anwendung von Mehrheitsprämien im geltenden Verhältniswahlrecht zu mehrheitswahlrechtlichen Ergebnissen.³¹

Als es zur Erstanwendung des Gesetzes im April 2006 kam, ergab sich als konkretes Problem die Frage der unterschiedlichen Mehrheitsbildung in beiden Parlamentskammern aufgrund der differenzierten Verfahren, die zur

30 Die Sperrklauseln waren sehr breitgefächert: Die Sitze für die Abgeordnetenkammer wurden jener Koalition zugewiesen, die mindestens 10% der gültigen Stimmen auf sich vereinen konnte und mindestens eine Parteiliste vereinte, die 2% der Stimmen erhalten hatte, sowie jeder im Wahlbündnis zusammengeschlossenen Parteiliste, welche die Mindestschwelle von 2% der Stimmen überschritten hatte, bzw. jeder nicht verbundenen Liste, die mindestens 4% der Stimmen erhalten hatte. Für den Senat belief sich hingegen die Sperrklausel auf 20% für eine Listenkoalition, die mindestens eine Parteiliste enthalten sollte, die 3% der Stimmen bekommen hatte, sowie auf 3% für die Listen, die in einer Koalition zusammengeschlossen waren, und schließlich auf 8% für die Parteien ohne Listenverbindungen; vgl. *A. Giaconia/C. Napoli*, *Legge elettorale e referendum: l'esito non cancella i dubbi sulla coerenza del quesito e sulla costituzionalità della normativa di risulta*, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 13/2009, S. 2. Als bizarre Ausnahme zu dieser Sperrklausel war vorgesehen, dass die meistgewählte unter den mit der Siegerkoalition verbundenen Parteilisten, welche die 2%-Hürde nicht erreichen konnte, trotzdem eine Vertretung in der Abgeordnetenkammer bekam; *A. Pertici*, *Il sistema elettorale del Senato e della Camera dopo la legge 270 del 2005*, in: *S. Panizza/R. Romboli* (Hrsg.), *L'attuazione della Costituzione*, Pisa 2006, S. 263.

31 S. dazu ausführlicher *Fraenkel-Haeberle*, *Die Gratwanderung* (Fn. 20), S. 244.

Vergabe der Mehrheitsprämie von 55% vorgesehen waren. Die Mehrheitsprämie für die Abgeordnetenkammer wurde nämlich staatsweit vergeben, diejenige für den Senat hingegen – nach Maßgabe der Verfassung³² – für jede Region separat. Dadurch sollten die Mitte-links-Parteien benachteiligt werden, die in den großen und bevölkerungsreichen Regionen (Lombardei, Veneto, Sizilien) schwächer vertreten waren.

Die von Ministerpräsident *Romano Prodi* geführte Mitte-links-Koalition, welche die relative Mehrheit in der Abgeordnetenkammer erhalten hatte und die Mehrheitsprämie von 55% (340 Sitze) für sich gewinnen konnte, war nicht in der Lage, dasselbe Ergebnis im Senat zu erzielen, wo wegen zwei Sitzen (158 zu 156) die Koalition des gegnerischen Lagers als Siegerin hervorging. So kam es zur paradoxen Situation, dass für die Erreichung einer gleichen Mehrheit die Senatssitze, die mit dem Auslandswahlkreis erworben worden waren, sowie die Senatoren auf Lebenszeit³³ mitberücksichtigt werden mussten. Diese hauchdünne Mehrheit erwies sich dann als äußerst instabil und führte nach 20 Monaten zum Sturz der Regierung.³⁴

II. Der Gordische Knoten der unterschiedlichen Mehrheitsprämien

Aus den Erfahrungen mit dem *Calderoli*-Gesetz haben sich zwei Grundsatzzfragen ergeben, die auch die Regierungsmehrheiten der anschließenden Legislaturperioden gefährdet haben. Einerseits verträgt sich eine Rechtsordnung, die mit einem gleichen (sog. „perfekten“) Zweikammersystem ausgestattet ist, bei dem beide Kammern dieselben Befugnisse und dieselbe Vertrauensbeziehung zur Regierung haben, nur schwer mit Lösungen, die zu divergierenden Mehrheiten führen. Andererseits lassen sich Mehrheits-

32 Art. 57 Verf.

33 Senatoren auf Lebenszeit werden vom Präsidenten der Republik ernannt und können wie alle anderen Senatoren an den Beratungen und Abstimmungen im Senat teilnehmen. Auch die ehemaligen Staatspräsidenten werden auf Lebenszeit Senatoren (Art. 59 Verf.).

34 Im Januar 2008 war Justizminister *Mastella* wegen gerichtlicher Ermittlungen zurückgetreten und hatte mit seiner Kleinpartei die Regierungskoalition verlassen. Am 24.1.2008 unterlag die Regierung bei einer mit einer Vertrauensfrage verbundenen Abstimmung im Senat, und Ministerpräsident *Prodi* reichte seinen Rücktritt ein.

prämien für Parteienkoalitionen mit einer parlamentarischen Regierungsform schlecht vereinbaren.³⁵ Durch Mehrheitsprämien kristallisiert sich nämlich die Regierungsmehrheit im Voraus heraus, was einen Mehrheitswechsel im Laufe einer Legislaturperiode erschwert. Es gibt eine (womöglich hohe) Anzahl von Abgeordneten, die nur gewählt werden, weil sie mit der Regierungsmehrheit in Verbindung stehen und die politische Stabilität der Regierung erhöhen. Der Mehrheitsbonus ist hingegen gerechtfertigt, wenn man davon ausgeht, dass die Wähler nicht so sehr die Zusammensetzung des Parlaments, sondern diejenige der Regierung bestimmen wollten, die dann bis zum Ende der Legislaturperiode unverändert bleibt. Geht man von dieser Überlegung aus, so entsteht ein weiteres Problem, falls sich in beiden Parlamentskammern zwei verschiedene Mehrheiten ergeben. Während sich dieser Umstand ohne Mehrheitsprämien durch Parteienbündnisse lösen lässt, welche auf flexible Art und Weise die Bildung einer Regierungsmehrheit ermöglichen, ist diese Lösungsform nicht möglich, wenn die Regierung bereits mit dem Wahlergebnis festgelegt wird.³⁶ Dieses Phänomen wird in der Fachliteratur als „*manufactured majorities*“³⁷ beschrieben und bezeichnet Mehrheiten, die erst durch die Art der Umsetzung der Stimmen in Mandate gebildet werden und sich daher von „*earned majorities*“ unterscheiden, die Ausdruck des demokratischen Wählerwillens sind.³⁸

III. Das abrogative Referendum und die „Tyrannei der Mehrheit“³⁹

Der Unmut über das *Calderoli*-Wahlgesetz führte zur Beantragung einer abrogativen Volksabstimmung. Diese wurde vom Verfassungsgerichtshof

35 „Die Regierung muss das Vertrauen beider Kammern besitzen“ (Art. 94 Verf.). Problematisch wirkt eine Herbeiführung der Entscheidung über die Regierungsführung vor der Wahl mit Angabe des „Koalitionsführers“ im Hinblick auf die Verfassungsbestimmung, wonach der Ministerpräsident vom Staatspräsidenten ernannt wird (Art. 92 Abs. 2 Verf.).

36 G. Falcon, Riflettendo su legge elettorale e bicameralismo, *Le Regioni* 1 (2007), S. 6; V. Lippolis, Riforma della legge elettorale e forma di governo, *Quaderni Cost.* 2/2007, S. 342 ff.; A. Pertici, La stabilità del governo tra riforma della costituzione e della legge elettorale, *Quaderni Cost.* 3/2007, S. 609; C. Fusaro, Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo verso la governabilità?, *Quaderni Cost.* 2/2008, S. 359.

37 D. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem – Über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen, Opladen 2007, S. 299 ff.

38 Fraenkel-Haeberle, Die Gratwanderung (Fn. 20), S. 246.

39 A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1985 (1835).

2008 für zulässig erklärt, wenn auch die im Anschluss stattgefundene, vorzeitige Parlamentsauflösung den Urnengang um ein Jahr verzögerte.⁴⁰ Die Volksabstimmung erreichte bei weitem nicht die erforderliche Mindestbeteiligung von 50% + 1 Stimme. Lediglich 23% der Wahlberechtigten gingen zur Wahl: Es wurde das niedrigste Quorum seit der Einführung des abrogativen Referendums im Jahr 1970 verzeichnet.⁴¹

Die Bürger, die sich an der Volksabstimmung beteiligten, hatten über drei Fragestellungen abzustimmen. Der erste Stimmzettel betraf die Wahl zur Abgeordnetenkommission und beabsichtigte die Einführung einer Mehrheitsprämie an die stimmenstärkste Partei statt – wie bisher – an das meistgewählte Listenbündnis. Der zweite Wahlzettel hatte denselben Gegenstand, bezog sich allerdings auf den Senat. Die dritte Frage betraf das Verbot von Mehrfachkandidaturen der Spitzenpolitiker in den einzelnen Wahlkreisen.

Mit der Volksabstimmung wurden grundsätzlich zwei Hauptziele verfolgt. Beabsichtigt wurde zum einen die Vermeidung von „Zwangskoalitionen“, die einzig und allein mit dem Zweck gebildet wurden, den Mehrheitsbonus von 55% für sich zu gewinnen, was gleichzeitig – wie erwähnt – zu einer künstlichen Versteinerung der parlamentarischen Mehrheit führte. Zum anderen wollte man der „Berufung“ von Mandatären entgegenwirken, die aufgrund der von den Parteisekretären erstellten starren Kandidatenlisten ohne die Möglichkeit der Präferenzstimmgebung das politische Kräfteverhältnis kennzeichneten. So kam es dazu, dass viele bekannte Politiker in

40 Die Volksabstimmung wurde „Segni-Guzzetta“ genannt, da sie von *Mario Segni* und *Giovanni Guzzetta* vorgeschlagen wurde. S. dazu u.a. *M. D'Amico*, Su alcuni profili di ammissibilità del referendum “Guzzetta”, www.astrid-online.it (30.10.2009) (Zugriff 29.4.2020); *B. Caravita di Toritto*, Riuscirà la politica ad evitare che si ripeta la vicenda referendaria del 1993-94?, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 17/2007. Der Verfassungsgerichtshof erklärte mit den Urteilen Nr. 15, 16 und 17 vom 16.1.2008 alle drei Volksabstimmungen für zulässig. Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes verzögerte jedoch die vorzeitige Parlamentsauflösung gem. Art. 34 Abs. 2 und 3 des Gesetzes Nr. 352/1970 (Volksabstimmungsgesetz) die Volksabstimmung um ein Jahr auf den 21. und 22.6.2009.

41 Das Quorum wurde lediglich in drei Provinzen von insgesamt 110 (und zwar in Prato, Fermo und Rieti) erreicht, in denen gleichzeitig die Provinzvertreter gewählt wurden. S. dazu *V. Lippolis*, La disfatta del quorum, www.forumcostituzionale.it (Zugriff 29.4.2020) (23.6.2009). Als Ursachen für diese Niederlage für die direkte Demokratie wurden folgende Gründe angeführt: Das Datum der Volksabstimmung wurde absichtlich – auf Drängen der *Lega Nord* – nicht auf dasselbe Datum wie die Wahl des Europäischen Parlaments gelegt, um die Wahlbeteiligung zu drücken. Die Fragen waren für den Bürger nicht leicht begreifbar und wurden jedenfalls nicht verständlich vermittelt.

mehreren Wahlkreisen gleichzeitig auftraten, mit der Folge, dass die mit ihrer „Zugkraft“ gewonnenen Sitze nach ihrem Verzicht durch die Parteizentralen nachbesetzt werden konnten.⁴²

Bei näherer Betrachtung gewinnt man jedoch den Eindruck, dass ein Erfolg bei der Volksabstimmung das Problem der unzureichenden Repräsentation nicht gelöst, sondern sogar noch verschärft hätte. Wäre die Volksabstimmung angenommen worden, so wäre die Mehrheitsprämie künftig an diejenige Liste gegangen, die die relative Mehrheit erhalten hätte. Die Sperrklauseln, die zur Anwendung gekommen wären, hätten 4% in der Abgeordnetenkammer und 8% im Senat ausgemacht. Diese höheren Schwellen sah das Calderoli-Gesetz für Parteilisten vor, die kein Wahlbündnis eingegangen waren. Die Parteien wären zum Zusammenschluss gezwungen gewesen, um diese hohen Sperrklauseln zu überwinden, die an die Stelle von 2% (Abgeordnetenkammer) und 3% (Senat) getreten wären. Vor allem die kleineren Parteien betonten die Notwendigkeit der Wahrung der politischen Vielfalt im Parlament.

Das Repräsentationsprinzip wäre wahrscheinlich geopfert worden, ohne dass dies einen Nutzen für die politische Stabilität gehabt hätte. Man denke an den Fall, in dem verschiedene Listen mit ungefähr gleichen Wahlergebnissen kandidiert und nur eine die Mehrheitsprämie erhalten hätte. Die meistgewählte Partei hätte letzten Endes unabhängig von der Stimmenzahl eine parlamentarische Vertretung von 55% erhalten.⁴³ Diese Regelung hätte sich wegen des (möglichen) großen Ungleichgewichts zwischen abgegebenen Stimmen und erhaltenen Sitzen ohne Mindestschwelle für die Vergabe der Mehrheitsprämie als unverhältnismäßig und unzumutbar erwiesen.⁴⁴ Sie wäre mit den Geboten der freien, *gleichen* und geheimen Wahl und des Parteienpluralismus⁴⁵ nicht vereinbar gewesen, was zu ihrer Aufhebung

42 So *Fraenkel-Haeberle*, Gratwanderung (Fn. 20), S. 252 f.

43 Von einer „Blankovollmacht an die Siegerpartei“ sprach *G. Cerrina Feroni*, Il referendum elettorale del 21-12 giugno 2009: tra uso politico dell’astensione, prospettive di riforme e nostalgia proporzionalistiche, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 13/2009, S. 4.

44 Dabei ist hervorzuheben, dass sogar das Gesetz *Acerbo* aus dem Jahr 1923, das ein eigenes System vorsah, um der meistgewählten Liste (der damaligen faschistischen Partei) zwei Drittel der Sitze in der Abgeordnetenkammer zu übertragen, eine Mindestschwelle von 25% der Stimmen voraussetzte. Auch die sogenannte „*Legge Truffa*“ (Betrugsgesetz) Nr. 148/1953, die eine Mehrheitsprämie von 65% für die meistgewählte Liste zur Schwächung der kommunistischen Partei vorgesehen hatte, enthielt eine Mindestschwelle von 50% plus 1 der gültigen Stimmen.

45 Art. 49 Verf.

wegen Verfassungswidrigkeit hätte führen müssen.⁴⁶ Außerdem hätte der Übergang von einer koalitionsbezogenen zu einer parteibezogenen Mehrheitsprämie nicht die Gefahr divergierender Mehrheiten in beiden Parlamentskammern gebannt. Aus diesen Überlegungen könnte man den Schluss ziehen, dass die Volksabstimmung eher das Ziel hatte, durch Verstümmelung eines unausgewogenen Gesetzes dessen grundlegende Reform zu beschleunigen, anstatt das Problem endgültig zu lösen.

D. Die Prüfung von Wahlgesetzen durch den Verfassungsgerichtshof

Genau diese Phase des Umbruchs ist fünf Jahre später eingetreten, nachdem das Wahlgesetz die Stabilität der Regierung insbesondere bei den Wahlen im Jahre 2013 stark ins Wanken gebracht hatte.⁴⁷ Damals hatte die Mitte-links-Koalition „*Italia. Bene Comune*“ mit weniger als 26% der Stimmen eine Mehrheit von 54% (344 von 630 Sitzen) in der Abgeordnetenkammer und somit eine Mehrheitsprämie von 28% (!) erhalten. Im Senat hingegen hatte sie mit 125 von 315 Sitzen keine Mehrheit erreicht.

Bald darauf hat Anfang 2014 der Verfassungsgerichtshof mit dem Urteil Nr. 1/2014 das *Calderoli*-Wahlgesetz teilweise für verfassungswidrig erklärt, jedoch gleichzeitig festgehalten, dass das Ergebnis der letzten Wahlen und somit die angestrebte Verfassungsreform nicht in Zweifel gezogen werden konnten. Das Parlament war trotzdem legitimiert und arbeitsfähig, zumal neben der Verfassungsreform auch ein neues Wahlgesetz auf den Weg gebracht werden musste.⁴⁸

46 In seinen Urteilen über die Volksabstimmung zum Gesetz 270/2009 Nr. 15 und 16/2008 hatte der Verfassungsgerichtshof in einem *obiter dictum* die Vereinbarkeit einer Mehrheitsprämie von 55% ohne Angabe einer Mindeststimmenzahl mit dem Demokratieprinzip in Frage gestellt. S. dazu ausführlicher *G. Arconzo*, Sul premio di maggioranza: con o senza soglie minime di voti?, *Quad. Cost.* 2/2008, S. 363.

47 *M. Cecchetti*, Il bicameralismo in Italia: un nodo (ancora) in attesa di soluzione, in *Revista General de Derecho Constitucional* 24/2017, S. 1 mit Verweis auf *L. Paladini*, Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano, *Quad. Cost.*, 2/1984, S. 219 (227) und *S. Mattarella*, Il bicameralismo, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1983, S. 1161 (1162); vgl. auch *F. Giuffrè*, Riflessioni sulla riforma costituzionale attraverso il prisma della storia repubblicana, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016; *T. E. Frosini*, Bicameralismo differenziato e governabilità, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 12/2016.

48 *B. Caravita di Toritto*, Italien nach der gescheiterten Verfassungsreform, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 3/2017, S. 6.

In seinem Normenkontrollurteil hat der Verfassungsgerichtshof einerseits die übermäßige Länge der starren Wahllisten gerügt, die mit dem Prinzip der Unmittelbarkeit der Wahl nicht vereinbar waren, da dadurch das Verhältnis zwischen Wählern und Gewählten unübersichtlich wurde; andererseits wurde die hohe Mehrheitsprämie beanstandet, die der stärksten Partei bzw. Koalition unabhängig vom Anteil der erhaltenen Stimmen zuerkannt wurde und die somit gegen das Prinzip der Gleichheit der Wahl verstieß. Nach diesem Urteil sollte ein reines Verhältniswahlrecht zur Anwendung kommen, wenn auch nur, sofern eine Partei in der Lage war, die vorgesehenen Sperrklauseln sowie die sonstigen für Parteienkoalitionen vorgesehenen Sperrklauseln zu überwinden.

Daraufhin wurde ein neues Wahlgesetz Nr. 52/2015⁴⁹ mit dem Namen „*Italicum*“ verabschiedet.⁵⁰ Dieses am 1. Januar 2016 in Kraft getretene Gesetz betraf nur die Abgeordnetenversammlung, da man davon ausgegangen war, dass der Senat aufgrund der angestrebten Verfassungsreform nicht mehr gewählt werden würde. Genau wie das Vorgängergesetz sah das *Italicum* ein Verhältniswahlrecht mit Mehrheitsprämie vor. Allerdings war die Listensperre nicht mehr vorgesehen. Der Wähler konnte bis zu zwei Vorzugsstimmen aussprechen, sofern die Geschlechterparität beachtet wurde. Mehrfachkandidaturen blieben weiterhin möglich, wenn auch „nur“ in zehn Wahlkreisen. Die Sperrklausel betrug staatsweit 3%. Die Mehrheitsprämie (55% der Sitze) wurde aufrechterhalten, konnte jedoch nur einzelnen Parteien und nicht mehr Parteienkoalitionen zugesprochen werden, die mehr als 40% der Stimmen im ersten Wahlgang erhalten hatten. Sonst konnte sie bei der anschließenden Stichwahl zwischen den zwei meistgewählten Parteien der Siegerpartei zugesprochen werden.⁵¹

Auch dieses Gesetz wurde vom Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt und mit dem Urteil Nr. 35/2017 teilweise aufgehoben. Der Verfassungsgerichtshof urteilte, dass die Mehrheitsprämie nur derjenigen Partei zugutekommen sollte, die mindestens 40% der Stimmen erhalten

49 Gesetz v. 6.5.2015, Nr. 52 (*Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati*), G.U. Nr. 105 v. 8.5.2015.

50 Die Bezeichnung „*Italicum*“ wurde dem Gesetz 2014 vom damaligen Generalsekretär der Demokratischen Partei, Matteo Renzi, verliehen.

51 C. Fraenkel-Haeberle, Die Rolle des Parlaments in Italien, in: H. Hill/J. Wieland, Zukunft der Parlamente – Speyer Konvent in Berlin, Berlin 2018, S. 59 (69).

hatte. Ansonsten wäre das Prinzip der Stimmengleichheit verletzt gewesen.⁵² Demnach konnte keine Stichwahl zwischen den zwei Parteien mit den meisten Stimmen zulässig sein, da sie den Wählerwillen verzerrt hätte. Das Urteil hat also auch für die Abgeordnetenkommission eine reine Verhältniswahl und nur in Ausnahmefällen eine Mehrheitswahl zugelassen. Ebenfalls sollte der in verschiedenen (bis zu zehn) Wahlkreisen gewählte Listenfürer nicht die freie Wahl seines Parlamentssitzes haben, der hingegen per Auslosung ermittelt werden sollte.⁵³

In seiner Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof eine besondere Zurückhaltung an den Tag gelegt und dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative eingeräumt, um Neuwahlen zur Erneuerung des Parlaments nicht im Wege zu stehen.⁵⁴ Das Wahlgesetz wird nämlich vom Verfassungsgerichtshof „als verfassungsrechtlich notwendig“ (*legge costituzionalmente necessaria*) eingestuft und darf daher nicht ersatzlos aufgehoben werden.⁵⁵

2017 näherte sich das Ende der 17. Legislaturperiode, ohne dass davon auszugehen war, dass eine Einigung über ein neues Wahlgesetz erzielt werden könnte. Man ging einfach davon aus, dass man das Parlament nach zwei verschiedenen Gesetzen wählen würde: Den Senat nach dem alten vom Verfassungsgerichtshof teilweise aufgehobenen *Calderoli*-Wahlgesetz,⁵⁶ die Abgeordnetenkommission nach dem ebenfalls vom Verfassungsgerichtshof teilweise gekippten *Italicum*-Wahlgesetz.

Das *Italicum* ist jedoch nie zur Anwendung gekommen. Wider Erwarten konnte sich das Parlament vor seiner Auflösung wegen Neuwahlen Ende

52 R. Dickmann, La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale", ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017, S. 17.

53 Cecchetti, Il bicameralismo in Italia (Fn. 47), S. 13 ff. Vgl. auch S. Ceccanti, I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017.

54 R. Dickmann, La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario "eventuale", ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 4/2017, S. 1; A. Rautti, La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali, in Consulta online 2/2017.

55 Corte Cost. 16/2008 Punkt 4 (rechtliche Erörterung).

56 Für das Senatswahlgesetz wurde die Bezeichnung „*Consultellum*“ gewählt, womit darauf hingedeutet wurde, dass das *Calderoli*-Wahlgesetz Nr. 270/2005 vom Verfassungsgerichtshof (*Consulta*, daher diese Bezeichnung) teilweise aufgehoben worden war.

2017 auf ein neues Wahlgesetz einigen. Es handelte sich dieses Mal um das sog. „Rosatellum“ (Nr. 165/2017) nach dem Namen des Abgeordneten *Ettore Rosato* (Fraktionschef der demokratischen Partei in der Abgeordnetenkammer).⁵⁷ Negativ hervorgehoben wurde dabei, dass – genau wie 2005 im Falle des *Calderoli*-Gesetzes – die Verabschiedung des neuen Gesetzes wenige Monate vor den Parlamentswahlen stattfand und dass die Regierung das Vertrauensvotum beantragen musste, d.h. dass ein Gesetz, das sinnvollerweise von einer breiten Mehrheit mitgetragen sein sollte, ohne Änderungsanträge auf den letzten Drücker „durchgepeitscht“ wurde.⁵⁸

Das Gesetz sieht für jede Kammer einen einzigen Wahlzettel vor, auf dem sowohl die mit dem Mehrheitswahlrecht zu wählenden Kandidaten der Einerwahlkreise als auch die damit verbundenen Parteilisten angeführt werden. Wer einen Kandidaten des Einerwahlkreises wählt, entscheidet sich automatisch auch für die ihn unterstützende Koalition und umgekehrt; wer eine Koalition wählt, unterstützt damit automatisch den Listenführer des Einerwahlkreises. Die Parteilisten sind gesperrt und ohne Vorzugsstimmen.

Das Gesetz wurde als „umgekehrtes Mattarellum“ definiert, da im Unterschied zum Wahlgesetz 1993 nur etwa drei Achtel der Sitze nach dem Mehrheitswahlrecht (*first-past-the-post*) den Einerwahlkreisen zugewiesen werden.⁵⁹ Die verbleibenden fünf Achtel werden hingegen proportional zwischen den Koalitionen und den Einzelparteien verteilt, die auf gesamtstaatlicher Ebene die vorgesehenen Sperrschwellen überschritten haben; die Sitzverteilung erfolgt auf gesamtstaatlicher Ebene für die Abgeordnetenkammer und auf regionaler Ebene für den Senat. Vorgesehen sind hierbei Mehrpersonenwahlkreise mit kurzen gesperrten Listen (von 2 bis 4 nach Geschlecht alternierenden Kandidatinnen und Kandidaten). Somit soll die Vereinbarkeit mit Art. 48 Abs. 2 Verf. gegeben sein, da auf diese Weise die Identifizierbarkeit (*conoscibilità*) der Kandidatinnen und Kandidaten und die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler ermöglicht werden. Die vom Verfassungsgerichtshof vormals gerügte Mehrheitsprämie wurde abgeschafft. Die Sperrklausel beträgt 3% für die Parteilisten und 10% für die

57 Gesetz Nr. 165 v. 11.11.2017 (*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*), G.U. 264 v. 11.11.2017.

58 C. Mirabelli, *Riflessioni in merito al Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 20/2017, S. 2.

59 „Die Stimmabgabe ist persönlich und für alle Wahlberechtigten gleich; sie ist frei und geheim. Ihre Ausübung ist Bürgerpflicht.“

Parteienkoalitionen, die einheitlich für die Abgeordnetenkammer und den Senat eingegangen werden.⁶⁰

E. Neue Akzente des Verfassungsgerichtshofs bei der Zulassung von Referenden über Wahlgesetze

Spätestens seit dem Urteil Nr. 1/2014 über das *Calderoli*-Gesetz hat der Verfassungsgerichtshof klargemacht, dass Wahlgesetze sehr wohl auf dem Prüfstand stehen. Hinsichtlich der Zulässigkeit von Referenden hat er neben den verfassungsrechtlich vorgesehenen thematischen Schranken zusätzliche, sich aus der Auslegung des Verfassungstextes bzw. aus dem Verfassungskontext ergebende, „implizite Schranken“ sowie „logische Schranken“ herausgearbeitet.⁶¹

So hat der Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung bei der Zulassung von Volksabstimmungen bei „verfassungsrechtlich notwendigen Gesetze[n]“ (*leggi costituzionalmente necessarie*), wie zum Beispiel dem von Art. 75 Abs. 5 Verf. vorgesehenen Gesetz Nr. 352/1970 über die Modalitäten für die Abhaltung von Volksabstimmungen,⁶² sowie insbesondere bei den Wahlgesetzen zusätzliche Einschränkungen vorgesehen. So soll die nur teilweise Aufhebung eines Wahlgesetzes verhindern, das betreffende Organ einer „Funktionslähmung“ (*paralisi di funzionamento*) auszusetzen.⁶³ Diese Frage war bereits in den erwähnten Urteilen zur Verfassungswidrigkeit der Parlamentswahlgesetze aufgeworfen worden, wobei der Verfassungsgerichtshof darauf geachtet hatte, das Wahlgesetz nicht übermäßig zu verstümmeln und somit unbrauchbar zu machen.⁶⁴

Die teilweise Aufhebung eines Wahlgesetzes wird hingegen als zulässig angesehen, sofern die verbleibenden Bestimmungen (*normativa di risulta*)

60 S. Schettino, Rosatellum bis: continuità e discontinuità della disciplina elettorale tra discrezionalità del legislatore e (problematica ...) coerenza costituzionale, www.dirittifondamentali.it (Zugriff 29.4.2020) 1/2018 v. 28.2.2018. Eine weitere Sperrklausel von 20% ist alternativ auf regionaler Ebene für die Senatswahl bei Einzelparteienlisten vorgesehen. Ebenfalls eine Sperrklausel von 20% (und als Alternative dazu die Erreichung von zwei Direktmandaten) ist für Listen vorgesehen, die anerkannte sprachliche Minderheiten in den Regionen mit Sonderstatut vertreten.

61 Corte Cost. Nr. 16/1978.

62 Corte Cost. Nr. 17/1997; 42 und 49/2002; 45/2005.

63 Corte Cost. Nr. 29/1987; 47/1991 und 5/1995.

64 Corte Cost. Nr. 1/2014; Corte Cost. Nr. 35/2017.

eine ausreichende Rechtsgrundlage darstellen.⁶⁵ Zum Beispiel hat der Verfassungsgerichtshof 1991 das abrogative Referendum zur Abschaffung der Vorzugsstimmen für zulässig erklärt, da hierdurch die Parlamentswahlen nicht unmöglich gemacht wurden.⁶⁶ Ebenfalls durfte 1993 das abrogative Referendum stattfinden, das für die Senatswahlen eine teilweise Umwandlung von einer Verhältniswahl in eine Mehrheitswahl vorsah.⁶⁷ Insgesamt haben sich bereits fünf Volksabstimmungen (1991, 1993, 1999, 2000, 2009) mit dem Wahlgesetz für die Abgeordnetenversammlung bzw. den Senat befasst.

Dabei hat sich gezeigt, dass der Verfassungsgerichtshof starre Regeln ablehnt und sich die delicate Rolle eines Schiedsrichters zwischen direktdemokratischen Bestrebungen und den Entscheidungen des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehält.⁶⁸ Insbesondere hat der Verfassungsgerichtshof Referendumsvorlagen abgelehnt, die „formal“ abrogativ waren, jedoch aufgrund des „Zurechtschneidens“ des Gesetzeswortlauts *de facto* einen vorschlagenden Charakter hatten. Laut dem Verfassungsgerichtshof lässt sich ein abrogatives Referendum nicht dazu manipulieren, Volksabstimmungen zu politischen Fragen abzuhalten.⁶⁹ Das hohe Gericht hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass eine teilweise Gesetzesaufhebung nicht in einen Vorschlag münden darf, der durch das Streichen von Satzteilen Sinn und Aufbau einer Bestimmung vollständig auf den Kopf stellt. Dies stehe im Widerspruch zum Verfassungswortlaut, da somit das abrogative Referendum neue Bestimmungen schaffe und rechtsetzend tätig werde.⁷⁰

Der abrogative Charakter von Referenden wurde zuletzt vom Verfassungsgerichtshof am 31.1.2020 in einem Urteil über die Zulässigkeit einer Abstimmungsvorlage zum geltenden Wahlgesetz (*Rosatellum*) hervorgehoben.⁷¹

Vorgeschlagen wurde von acht Regionalversammlungen (Venetien, Piemont, Lombardei, Friaul-Julisch-Venetien, Sardinien, Abruzzen, Basilicata

65 Barbera/Fusaro, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 305; Corte Cost. Nr. 13/2012; 15 und 16/2008; 13/1999; 26/1997; 5/1995; 32/1993.

66 Corte Cost. Nr. 47/1991.

67 Corte Cost. Nr. 32/1993.

68 Barbera/Fusaro, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 312.

69 Corte Cost. Nr. 16/1978.

70 Corte Cost. Nr. 36/1997. Vgl. T. Giupponi, Davvero inammissibile in referendum elettorale “parziale”? La sentenza n. 13/2012 della Corte costituzionale tra “forma” e “sostanza”, forumcostituzionale.it 2012.

71 Corte Cost. Nr. 10/2020.

und Ligurien) die Abschaffung der teilweise vorgesehenen Sitzzuweisung nach dem Verhältniswahlrecht in den Mehrpersonenwahlkreisen für die Abgeordnetenkommission und den Senat und deren Umwandlung in nach der Mehrheitswahl zu wählende Einerwahlkreise.

Diesbezüglich betonte der Verfassungsgerichtshof erneut, dass wenn die Abstimmungsvorlage ein Verfassungsorgan zum Gegenstand hat, sie gewährleisten muss, dass die danach verbleibende Regelung (*normativa di risulta*) unmittelbar anwendbar bleibt und sie die Durchführung von Wahlen ohne Einschränkungen ermöglicht. Das war hier nicht der Fall, da durch die Umwandlung der nach dem Verhältniswahlrecht zu vergebenden Sitze in Direktmandate mit Einerwahlkreisen sich nach dem Referendum die Notwendigkeit ergeben hätte, die Wahlkreise neu festzulegen, um das Mehrheitswahlrecht von drei Achtel auf acht Achtel der Sitze auszudehnen.⁷²

In diesem Fall konzentrierte sich die Argumentationslinie des Verfassungsgerichtshofs jedoch nicht schwerpunktmäßig auf die unmögliche unmittelbare Anwendung der verbleibenden Regelung.⁷³ Angesichts des rein abrogativen Charakters des Referendums betonte der Verfassungsgerichtshof vielmehr, dass infolge der Volksabstimmung kein Gesetz übrig bleiben dürfe, das gegenüber dem ursprünglichen Wortlaut radikal anders und fremd sei bzw. einen größeren Umfang habe.

Die Referendumsbetreiber hatten gleichzeitig auch eine teilweise Änderung des Ermächtigungsgesetzes vorgeschlagen, das zur Durchführung der beschlossenen Verfassungsreform über die Reduzierung der Zahl der Parlamentsmitglieder erlassen worden war.⁷⁴ Somit hätte die Referendumsvorlage Inhalt und Umfang dieser Ermächtigung geändert, um sie der Neuregelung des Wahlrechts infolge der Volksabstimmung anzupassen. Man hätte Gegenstand, Zeit, Grundsätze und Richtlinien des Ermächtigungsgesetzes geändert. Sein Umfang wäre eingeschränkt gewesen, da er auf die Änderung der Einerwahlkreise beschränkt geblieben wäre. Auch die Grundsätze und die Richtlinien des Ermächtigungsgesetzes wären modifiziert worden, da man zwei Ziele gleichzeitig verfolgt hätte: zum einen dasjenige der Durchführung der Verfassungsreform, zum anderen dasjenige der Umsetzung der Wahlrechtsreform. Drittens wäre auch die Zeitspanne

72 Studi Camera – Istituzioni, La sentenza della Corte Costituzionale n. 10 del 2020 sul referendum elettorale, Focus 5.2.2020.

73 Vgl. A. Morrone, In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali, www.federalismi.it (Zugriff 29.4.2020) 23/2019.

74 Gesetz Nr. 51 v. 27.5.2019 (*Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari*), G.U. Nr. 135 v. 1.6.2019, Art. 3.

eine andere gewesen.⁷⁵ Hätte man das Referendum z.B. wegen einer vorzeitigen Parlamentsauflösung⁷⁶ verschieben müssen, so hätte sich auch die Durchführung der Verfassungsreform verzögert, da das Ermächtigungsgesetz suspendiert gewesen wäre. Das Referendum hätte somit die Anforderungen der parlamentarischen Ermächtigung (*dies a quo*) auch chronologisch geändert, da der zeitliche Zusammenhang mit der Verfassungsreform nicht mehr bestanden hätte.

Umgekehrt hätte im Falle des positiven Ausgangs des Referendums seine aufhebende Wirkung unter Missachtung der die Volksabstimmung regelnden gesetzlichen Bestimmungen nicht eintreten können.⁷⁷ Der Ausgang der Volksabstimmung wäre nutzlos gewesen (*inutiliter datum*) und hätte auf Eis gelegt werden müssen, da die Regierung das Referendumsergebnis wegen seiner Verknüpfung mit der Verfassungsreform nicht hätte umsetzen können. Andererseits wäre die ursprüngliche Regelung des Ermächtigungsgesetzes nicht mehr anwendbar gewesen, da sie nicht dem Ausgang der Volksabstimmung entsprochen hätte.⁷⁸ Außerdem hätte die Referendumsvorlage dem Verfassungsgerichtshof ein zu starkes politisches Ermessen eingeräumt.⁷⁹

Auf diese Weise hätte sich eine übertriebene und daher unzulässige Manipulation des Wortlauts des Ermächtigungsgesetzes ergeben – so der Verfassungsgerichtshof. Die somit notwendig gewordene Neufestlegung der Wahlkreise hätte außerdem ein erneutes Tätigwerden des Gesetzgebers erfordert, um eine Lähmung des Systems zu verhindern.

F. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die erste Volksabstimmung zum Wahlrecht 1991, bei der sich die Mehrheit der Wähler gegen die Positionen der Parteien gewandt hat, war ein Schlag gegen die Parteienherrschaft.⁸⁰ Die italienische Wahlrechtstradition war bis 1993 durch den Proporz, eine Parteienflut, instabile Regierungskoalitionen

75 N. Lupo, L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella strettoia tra (necessaria) auto-applicatività e (moderata) manipolatività, Quad. Cost. 1/2020, S. 3.

76 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 34 Abs. 2.

77 Gesetz Nr. 352/1970, Art. 37 Abs. 3.

78 A. Ruggeri, Ancora in tema di abrogazione per via referendaria di norme elettorali (nota minima a Corte cost. n. 10 del 2020), Consulta online 1/2020, S. 78.

79 Ebd., S. 79.

80 Hornig/Steinke, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 88.

und eine fehlende politische Alternanz gekennzeichnet gewesen. Danach erzwang die Schmiergeldaffäre „Tangentopoli“ in Verbindung mit der sich daraus ergebenden Politikverdrossenheit eine entscheidende Wende, die sich auch auf das Wahlsystem auswirkte. Es wurde ein gemischtes, vorwiegend am Mehrheitsprinzip orientiertes Wahlrecht eingeführt, mit dem 1994, 1996 und 2001 gewählt wurde. In den Vordergrund wurden dabei die Direktmandate, also die Personenwahl, gestellt.

Somit hat sich in den 1990er Jahren das abrogative Referendum als starker Reformmotor im Bereich der Verfassungspolitik herauskristallisiert und die Wahrnehmung anderer Themen überlagert.⁸¹ Anschließend sank in Italien nach einer Phase der intensiven Nutzung in den 1990er Jahren mit zunehmender Häufigkeit und Zahl von Abstimmungsvorlagen die Beteiligung. Dazu beigetragen hat auch die Boykottstrategie der politischen Parteien, die ihre Wähler einfach aufforderten, nicht zur Wahl zu gehen.⁸² Seit 2000 wurde nur 2011 das Beteiligungsquorum erreicht, als es nach der Fukushima-Katastrophe darum ging, u.a. über die Rückkehr zur Atomkraft abzustimmen, und sich die Mehrheit der Beteiligten gegen die Errichtung neuer Kraftwerke aussprach.⁸³

Das Beteiligungsquorum gewährt den Referendumsgegnern insbesondere in einem Kontext der ständig sinkenden Wahlbeteiligung einen erheblichen Vorsprung. Es reicht oft, einen geringen Prozentsatz der Wähler zu überreden, nicht am Referendum teilzunehmen und somit die Ja-Stimmen einer satten Mehrheit zu vereiteln. Zum Beispiel hatte das Referendum über das Wahlgesetz 1999 21 Millionen Ja-Stimmen (43% aller Wahlberechtigten) erhalten, erreichte jedoch wegen ein paar tausend Stimmen nicht das Beteiligungsquorum und wurde daher für ungültig erklärt.⁸⁴ Das zeigt, dass es bei Volksabstimmungen einfach ist, eine negative Mehrheit zu finden: Politische Wahlen können mit 35% der Stimmen gewonnen werden, erfolgreiche Referenden brauchen mehr als 50% der Stimmen!⁸⁵ Außerdem haben

81 *Ebd.*, S. 89.

82 W. Merkel/C. Ritzl, Theorie und Vergleich, in: W. Merkel/C. Ritzl (Hrsg.), Die Legitimität direkter Demokratie – Wie demokratisch sind Volksabstimmungen?, Wiesbaden 2017, S. 9 (25).

83 Am 12. und 13.6.2011 wurde zugleich mit einer Beteiligung von mehr als 50 Prozent und mit positivem Ausgang im Sinne der Initiator*innen auch über zwei Vorlagen gegen die Wasserprivatisierung und über eine Vorlage gegen das Gesetz über das legitime Fernbleiben von strafrechtlichen Verhandlungen (sog. *legittimo impedimento*) abgestimmt.

84 Barbera/Fusaro, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 311.

85 Caravita di Toritto (Fn. 48), S. 7.

empirische Untersuchungen ergeben, dass die Beteiligung bei Volksabstimmungen deutlich niedriger als bei Parlamentswahlen liegt.⁸⁶

Daher hatte aufgrund der Krise der direkten Demokratie die gescheiterte Verfassungsreform 2016 ein „verstärktes abrogatives Referendum“ angestrebt, das als Auslösungsquorum die Sammlung von 800.000 Unterschriften statt 500.000 vorsah, jedoch ein (geringeres) Beteiligungsquorum (die Hälfte der Wähler bei den letzten Parlamentswahlen) erforderlich machte. Zusätzlich hätte ein „vorschlagendes Referendum“ eingeführt werden sollen.⁸⁷

Aus diesen Erkenntnissen lassen sich abschließend folgende Schlussfolgerungen ziehen. Allgemein kann die Empfehlung ausgesprochen werden, dass sich die Direktdemokratie auf grundlegende Angelegenheiten und nicht auf Detailfragen der Staatsorganisation konzentriert. Auch *Fritz Scharpf* sieht einen Nutzen von Volksabstimmungen nur im Hinblick auf die Legitimation einfacher Entscheidungen, die das Leben der Individuen unmittelbar berühren, und nicht im Hinblick auf die Behandlung komplexer politischer Fragen, wie es bei Wahlgesetzen oder Verfassungsreformen der Fall ist.⁸⁸ Trotzdem weisen die Befürworter der direkten Demokratie zu Recht darauf hin, dass Volksabstimmungen dazu beitragen, dass die breite Öffentlichkeit über eine besondere Frage umfassend informiert und dafür sensibilisiert wird, wobei durch politische Partizipation der Bürgersinn vor allem in Zeiten sinkender Wahlbeteiligung geschärft wird. Zugleich werden die Regierenden vor Ende der Legislaturperiode zur Rechenschaft gezogen.⁸⁹

Die übertriebene Nutzung des Referendums in Italien hat ab Mitte der 1990er Jahre diesem Rechtsinstitut geschadet. Es wurden zu viele Vorlagen

86 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 25.

87 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 312. Angesichts des allgemeinen Scheiterns der Volksabstimmungen seit 1995 war bereits davor von verschiedenen Seiten eine Erhöhung der Unterschriftenzahl bei der Beantragung einer Volksabstimmung (derzeit sind laut Art. 75 Verf. 500.000 Unterschriften erforderlich) bei gleichzeitiger Senkung des Gültigkeitsquorums (derzeit 50% + 1 Stimme) angeregt worden. Diesbezüglich war bereits 1997 mit einem Verfassungsgesetzesentwurf (Nr. 2503 vom 4.6.1997) eine Erhöhung auf 1.500.000 Unterschriften für die Beantragung einer Volksabstimmung bzw. der Zusatz vorgeschlagen worden, dass die das Referendum beantragenden fünf Regionalversammlungen (Art. 75 Verf.) eine Gesamtbevölkerung von mindestens drei Millionen Wähler vertreten mussten.

88 *F. Scharpf*, Demokratie in der transnationalen Politik, in: W. Streck, Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie – Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt am Main 1998, S. 164.

89 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 10.

eingebraucht (allein der Abstimmungsmarathon 1995 umfasste zwölf unterschiedliche Vorlagen), wobei die Parteien das Referendum für ihre Zwecke instrumentalisiert haben, was zu einer Abwendung der Bürger von der direkten Demokratie geführt hat.⁹⁰ Daher ist es durchaus verständlich, dass trotz der weit verbreiteten Unzufriedenheit mit dem *Calderoli*-Wahlgesetz die Volksabstimmung im Juni 2009 gescheitert ist.

Die Entfaltungsmöglichkeiten der direkten Demokratie wurden einerseits von den Wählern, andererseits vom Verfassungsgerichtshof in die Schranken gewiesen. Diese beiden Filter haben dazu beigetragen, den *Status quo* zu verfestigen.⁹¹ Insbesondere der Verfassungsgerichtshof hat sich als starker institutioneller Filter erwiesen. Er hat die verfassungsrechtlichen Grenzen ziemlich weit ausgelegt und von 156 eingereichten Vorlagen 76, somit fast die Hälfte, als unzulässig abgelehnt.⁹²

Insbesondere im Zusammenhang mit Wahlgesetzen hat der Verfassungsgerichtshof in seinen jüngsten Entscheidungen zur Vereinbarkeit mit der Verfassung bzw. Zulässigkeit der Referendumsvorlage eine proaktive Rolle eingenommen. Er hat eindeutig betont, dass das Ziel der Funktionsfähigkeit und Stabilität der Regierung sowie der Effektivität parlamentarischer Entscheidungsprozesse eine grobe Verzerrung des Wählerwillens nicht rechtfertigt und somit hervorgehoben, dass die Regierbarkeit nicht wächst, indem die politische Repräsentanz verringert wird.⁹³ Andererseits hat der Verfassungsgerichtshof die Verzerrung zwischen Stimmabgabe und Sitzzuweisung beanstandet, wenn sie ein derartiges Ausmaß erreicht, dass das Prinzip der Gleichheit der Wahl beeinträchtigt wird.⁹⁴

Gleichzeitig hatte der Verfassungsgerichtshof stets klar vor Augen, dass abrogative Volksabstimmungen „Nullsummencharakter“ haben, da sie keinen Spielraum für Verhandlungen und Kompromisse übrig lassen und Minderheiten nicht ausreichend schützen.⁹⁵ Insbesondere dürfen durch das abrogative Referendum keine Gesetze manipuliert oder verstümmelt werden, die – wie das Wahlrecht – für den Fortbestand der demokratischen Institutionen unerlässlich sind.

90 *Hornig/Steinke*, Direkte Demokratie in Italien (Fn. 2), S. 90.

91 *Ebd.*, S. 88.

92 *Barbera/Fusaro*, Corso di diritto costituzionale (Fn. 4), S. 307.

93 Wegen Verletzung der Artikel 1 Abs. 2; 48 Abs. 2 und 67 Verf. (so in Corte Cost. Nr. 1/2014).

94 Corte Cost. Nr. 15 und 16/2008.

95 *Merkel/Ritzi*, Theorie und Vergleich (Fn. 82), S. 13.

Wenn auch in Italien Volksabstimmungen an der Tagesordnung sind und anders als in Deutschland mit den Worten *Theodor Heuss*‘ nicht als „Prämien für jeden Demagogen“⁹⁶ bezeichnet werden, ist die demokratische Legitimität von Referenden nicht unumstritten. Die in den letzten 50 Jahren gesammelte reichhaltige Erfahrung mit der direkten Demokratie bildet jedoch rechtsvergleichend ein ergiebiges Untersuchungsfeld und kann sich angesichts des Bedeutungsverlusts repräsentativ-demokratischer Mechanismen in einer Zeit, die bereits als „Postdemokratie“⁹⁷ bezeichnet wurde, als wegweisend erweisen.

96 M. G. Schmidt, *Demokratietheorien*, 5. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 350. Vollständigkeitshalber sei jedoch darauf hingewiesen, dass Theodor Heuss in diesem Kontext auch die Uneigennützigkeit direktdemokratischer Instrumente betont. Das Vollzitat lautet nämlich: „Das Volksbegehren, die Volksinitiative, in den übersehbaren Dingen mit einer staatsbürgerlichen Tradition wohlthätig, ist in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung, in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen“.

97 C. Crouch, *Postdemokratie*, Bonn 2008.

2.

Dokumentation

Dokumentation – Internationaler Bereich (Auswahl)

Frank Rehmet

Diese Dokumentation berücksichtigt Volksabstimmungen in folgenden fünf Staaten: Litauen, Irland, San Marino, Uruguay und Liechtenstein.

A. Litauen¹

12. Mai 2019: Volksabstimmung über die doppelte Staatsangehörigkeit (obligatorisches Referendum)

Art. 12 Abs. 2 der Verfassung Litauens lässt die doppelte Staatsbürgerschaft nur ausnahmsweise zu. Das Parlament will daher diesen Verfassungsartikel ändern. Zukünftig sollen die Länder, für die eine doppelte Staatsangehörigkeit gelten soll, gesetzlich festgelegt werden.

Es handelt sich um ein obligatorisches Referendum nach Art. 184 der Verfassung für Kernbereiche (Kapitel I und XIV).

Stimmbe-rechtigte	Abgege-bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.486.915	1.322.135	53,2	1.294.068	956.564	73,9	337.504	26,1

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?id=lt012019&lang=de> (Zugriff 20.4.2020) sowie Zentrale Wahlkommission Litauens, <https://www.vrk.lt/en/ankstesni> (Zugriff 20.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt. Zwar erzielte sie eine Mehrheit der Abstimmenden, doch verfehlte sie das benötigte 50 Prozent-Zustimmungs-quorum.²

1 Zu Litauen vgl. *F. Rehmet/N. Wagner/T. Weber*, Volksabstimmungen in Europa – Regelungen und Praxis im internationalen Vergleich, Opladen u.a. 2020, S. 88–93.

2 Die Ja-Stimmen entsprachen 38,5 Prozent der Stimmberechtigten.

Die Abstimmung fand am Tag der ersten Runde der Präsidentenwahl statt. Dort betrug die Beteiligung 57,4 Prozent.

12. Mai 2019: Volksabstimmung über die Verkleinerung des Parlaments (bedingt-obligatorisches Referendum)

Auf Initiative der mitregierenden Partei LVZS³ soll die Anzahl der Parlamentsabgeordneten von 141 auf 121 gesenkt werden. Da der Verfassungsänderung nur eine einfache, aber keine Dreifünftel-Mehrheit im Parlament zustimmt, kommt es obligatorisch zur Volksabstimmung gemäß Art. 69 der Verfassung.

Stimmbe-rechtigte	Abgegebene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.486.915	1.188.604	47,8	1.150.932	876.841	76,2	274.091	23,8

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?id=lt022019&lang=de> (Zugriff 20.4.2020) sowie Zentrale Wahlkommission Litauens, <https://www.vrk.lt/en/ankstesni> (Zugriff 20.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage scheiterte am Beteiligungsquorum. Zwar erzielte sie eine Mehrheit der Abstimmenden und auch das zu einem Erfolg benötigte 33,3 Prozent-Zustimmungsquorum.⁴ Jedoch verfehlte sie das ebenfalls benötigte 50 Prozent-Beteiligungsquorum.

Die Abstimmung fand am Tag der ersten Runde der Präsidentenwahl statt. Dort betrug die Beteiligung 57,4 Prozent.

3 Bund der Bauern und Grünen Litauens.

4 Die Ja-Stimmen entsprachen 35,3 Prozent der Stimmberechtigten.

B. Irland⁵

24. Mai 2019: Volksabstimmung über die Wartefrist bei Ehescheidungen (obligatorisches Referendum)

Art. 41 Abs. 3 der Verfassung Irlands beinhaltet eine Trennungsfrist von vier der letzten fünf Jahre Ehe, bevor eine Ehescheidung möglich ist. Eine Reform sieht vor, diese Frist ganz aus der Verfassung zu streichen und zukünftig per einfachem Gesetz zu regeln. Das geplante Ausführungsgesetz sieht dabei eine Frist von zwei Jahren Trennung innerhalb der letzten drei Jahre Ehe vor.

Die Frage lautete:

„Do you approve of the proposal to amend the Constitution contained in the under-mentioned Bill?

Thirty-eighth Amendment of the Constitution (Dissolution of Marriage) Bill 2016”

Stimme- rechtigte	Abgege- bene Stim- men	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
3.397.636	1.727.056	50,8	1.686.511	1.384.192	82,1	302.319	17,9

Ergebnis nach: <https://www.electionsireland.org/results/referendum/refresult.cfm?ref=201938R> (Zugriff 14.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.⁶

5 Zu Referenden in Irland vgl. G. Barrett, Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 174–228.

6 Nachgeschichte: Das Ausführungsgesetz wurde im Oktober 2019 vom Parlament verabschiedet und am 25. Oktober 2019 von Präsident Higgins als Family Law Act 2019 unterzeichnet. Vgl. electronic Irish Statute Book, <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2019/act/37/enacted/en/print.html> (Zugriff 24.4.2020).

C. San Marino

2. Juni 2019: Volksabstimmung über ein Diskriminierungsverbot wegen sexueller Orientierung (bedingt-obligatorisches Referendum)

Das Parlament ändert am 20. März 2019 das Gesetz Nr. 59/1974, der de-facto-Verfassung San Marinos. Das Diskriminierungsverbot in Art. 4 soll um „sexuelle Orientierung“ erweitert werden. Da die Änderung nur mit einfacher Mehrheit, aber nicht mit Zweidrittel-Mehrheit erfolgt, findet obligatorisch eine Volksabstimmung statt.⁷ Dabei gilt kein Abstimmungsquorum.

Die Frage lautete:

„Confermate la Legge di Revisione Costituzionale 28 marzo 2019 n. 1 “Modifica all’articolo 4 della Legge 8 luglio 1974 n. 59 e successive modifiche – Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese”?”

Stimmebe-rechtigte	Abgege-bene Stim-men	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
34.458	14.460	42,0	14.008	10.016	71,5	3.992	28,5

Frage und Endergebnis nach: <http://www.elezioni.sm/on-line/home/referendum/referendum-2-giugno-2019.html> und <http://www.referendum.sm/ref2019/> (Zugriff 14.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

7 Vgl. <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=sm022019> (Zugriff 24.4.2020). Grundlage für das bedingt-obligatorische Referendum ist Art. 3bis des Gesetzes Nr. 59/1974 („Dichiarazione dei Diritti dei Cittadini e dei Principi Fondamentali dell’Ordinamento Sammarinese”). Dieses Verfahren – im Original als „referendum confermativo“ bezeichnet – wurde damit zum ersten Mal angewandt.

2. Juni 2019: Volksabstimmung über einen Zweiten Wahlgang bei Parlamentswahlen (Volksinitiative)

Das Wahlrecht soll wie folgt geändert werden: Falls keine Partei oder Liste eine absolute Mehrheit der Sitze erreicht, hat die Regierung zweimal 15 Tage Zeit, um mit der stärksten bzw. zweitstärksten Partei oder Liste eine regierungsfähige Mehrheit zu bilden. Sollte dies nicht erfolgreich sein, findet eine Stichwahl zwischen den beiden stärksten Parteien oder Listen statt.

Die Frage lautete:

„Volete voi che nella Legge Qualificata 11 Maggio 2007 n.1 e successive modifiche (Disposizioni per la valorizzazione della volontà dei cittadini e per la parità in materia di elezioni e campagne elettorali) siano introdotte le seguenti modifiche: che, nel caso in cui nessuna coalizione o lista abbia raggiunto al primo turno il risultato da cui la legge qualificata fa dipendere la proclamazione dei vincitore delle elezioni, la Reggenza conferisca alla coalizione o lista che abbia raggiunto la maggioranza relativa dei voti un mandato di 15 giorni al fine di formare una maggioranza attraverso l'accordo con altra lista o coalizione che abbia ottenuto seggi nel Consiglio Grande e Generale che, nel caso il primo tentativo abbia esito negativo, la Reggenza conferisca un secondo mandato, con le stesse finalità e le stesse modalità del precedente, alla coalizione o lista che sia arrivata seconda nella consultazione elettorale che qualora anche il secondo tentativo abbia esito negativo, si debba tornare al voto con il ballottaggio fra le due coalizioni o liste maggiormente votate, come prevede l'attuale normativa e con le conseguenze da essa contemplate?“

Stimmebe-rechtigte	Abgege-bene Stim-men	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
34.458	14.464	42,0	14.120	8.554	60,6	5.566	39,4

Frage und Endergebnis nach: <http://www.elezioni.sm/on-line/home/referendum/referendum-2-giugno-2019.html> und <http://www.referendum.sm/ref2019/> (Zugriff 21.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen.

D. Uruguay⁸

27. Oktober 2019: „Volksabstimmung über die Verschärfung des Strafrechts (Volksinitiative)

Die Volksinitiative („Vivir sin miedo“) fordert eine Verschärfung des Strafrechts. Unter anderem sind nächtliche Ausgangsverbote per Gerichtsbeschluss, keine vorzeitige Entlassung für bestimmte Verbrechen und die Bildung einer Nationalgarde für innere Sicherheit – Guardia Nacional – vorgesehen.

Die Frage lautete:

„VOTO POR SI

Al proyecto de Reforma Constitucional presentado ante la Asamblea General el 25 de febrero de 2019 por más del diez por ciento de ciudadanos habilitados inscriptos en el Registro Cívico Nacional, según el fallo de la Corte Electoral de 8 de mayo de 2019 y conforme a lo dispuesto por el artículo 331 de la Constitución de la República. Dicha reforma promueve que la ley regule el allanamiento nocturno por orden judicial; que quienes fueron penados por determinados delitos deban cumplir las penas en su totalidad; establece la pena de reclusión permanente ante la comisión de determinados delitos graves, que podrá ser revisada por la Suprema Corte de Justicia luego de 30 años de reclusión y crea la Guardia Nacional con atribuciones y cometidos de seguridad pública. La misma entrará en vigencia inmediatamente después de que la Corte Electoral proclame el resultado afirmativo del plebiscito.“

Stimmbe- rechtigte	Abgege- bene Stim- men	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
2.699.463	2.433.364	90,1	2.433.364	1.139.433	46,8	1.293.931	53,2

Nach: <https://www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=uy012019> (Zugriff 20.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde abgelehnt.⁹

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

9 Die Volksabstimmung wurde gemeinsam mit den Parlamentswahlen abgehalten. Dabei galt die Abgabe eines Stimmzettels als Ja-Stimme, die Nicht-Abgabe als Nein-Stimme. Dies erklärt, warum es keine ungültigen Stimmen gab.

*E. Liechtenstein*¹⁰*24. November 2019: Volksabstimmung über den Neubau des Landesspitals in Vaduz (Parlamentsreferendum)*¹¹

Für den geplanten Neubau des Landes-Krankenhauses in Vaduz bewilligt der Landtag am 5. September 2019 die Aufnahme eines Verpflichtungskredits in Höhe von 65,5 Mio. CHF sowie die Umwidmung eines Grundstücks vom Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen. Diesen Beschluss stellt der Landtag zur Volksabstimmung.

Die Frage lautete:

„Wollt Ihr dem vom Landtag verabschiedeten Finanzbeschluss über die Genehmigung eines Verpflichtungskredits für den Neubau des Landesspitals und die Genehmigung für die Umwidmung des Vaduzer Grundstücks Nr. 2506 vom Finanzvermögen in das Verwaltungsvermögen zustimmen?“

Stimmbe- rechtigte	Abgege- bene Stimmen	in %	gültig	Ja	in %	Nein	in %
20.243	14.718	72,7	14.391	8.090	56,2	6.301	43,8

Nach: Fürstentum Liechtenstein, Amtliches Ergebnis der Abstimmung vom Sonntag, den 24. November 2019 „Neubau Landesspital“, <https://www.abstimmungen.li> (Zugriff 20.4.2020).

Ergebnis: Die Vorlage wurde angenommen, der Kredit genehmigt.

10 Zu Volksabstimmungen in Liechtenstein vgl. *W. Marxer*, Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis, in diesem Jahrbuch, S. 155–190.

11 Ausführlich zu dieser Volksabstimmung vgl. *W. Marxer*, Volksabstimmung „Landesspital“ vom 24. November 2019 – Ergebnisse einer Onlineumfrage, Liechtenstein-Institut, BERN 2019 (LI Aktuell Nr. 1/2019): https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/5415/7712/2770/LI_Aktuell_2019_1_Marxer_Landesspital_def.pdf (Zugriff 21.4.2020).

Dokumentation – Deutschland

Frank Rehmet

Diese Dokumentation umfasst Daten zu Volksbegehren und Volksentscheiden auf Länderebene im Jahr 2019.

A. Bayern, 31. Januar 2019 bis 13. Februar 2019

Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern – Rettet die Bienen!“

Der Antrag auf Volksbegehren wurde am 5. Oktober 2018 mit rund 94.700 Unterschriften (25.000 benötigt) eingereicht. Er wurde zum Volksbegehren zugelassen.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
9,5 Mio.	1.741.017	18,3	10 % = 949.333

Ergebnis: Mit 1,7 Mio. Bürger/innen (18,3 Prozent der bayerischen Wahlberechtigten) unterstützten deutlich mehr als die geforderten zehn Prozent das Volksbegehren.¹ Dieses Ergebnis ist umso bemerkenswerter, als in Bayern die freie Unterschriftensammlung verboten ist und die Eintragungsfrist lediglich drei Wochen beträgt.

1 Vgl. Pressemitteilung des Landeswahlleiters des Freistaats Bayern vom 14.3.2019, <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2019/pm03/index.html> (Zugriff 9.4.2020).

Nach dem Volksbegehren lud die Regierung zu einem Runden Tisch und Verhandlungen ein. Der dort erarbeitete Gesetzesentwurf wurde vom Bayerischen Landtag am 17. Juli 2019 verabschiedet. Damit wurden die Forderungen des Volksbegehrens übernommen und ein Volksentscheid entfiel.²

B. Schleswig-Holstein, 2. September 2019 bis 2. März 2020

„Volksinitiative zum Schutz des Wassers“ (gegen Fracking)

Am 28. Mai 2018 reichten die Initiator/innen 42.185 Unterschriften (benötigt: 20.000) ein. Der Landtag erklärte am 8. November 2018 einen Teil der Volksinitiative – das Frackingverbot landesgesetzlich zu regeln – für unzulässig. Hiergegen haben die Initiator/innen geklagt. Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat am 6. Dezember 2019 die Auffassung des Landtags bestätigt: Dieser Teil sei unzulässig, da das Land keine Zuständigkeit für ein wasserrechtliches Fracking-Verbot habe. Der Bund habe in diesem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung abschließende Regelungen getroffen.³

Der zweite Teil der Volksinitiative mit anderen Maßnahmen gegen Fracking wurde hingegen für zulässig erklärt. Diese waren Gegenstand des Volksbegehrens, das am 2. September 2019 begann und am 2. März 2020 endete.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
2,3 Mio.	60.443	2,6	80.000 = 3,6 %

Ergebnis: Das erforderliche Unterschriftenquorum wurde verfehlt. 60.443 Bürger/innen (2,6 Prozent der Stimmberechtigten) unterstützten das Volksbegehren.⁴

2 Vgl. Plenarprotokoll 18/25 des Bayerischen Landtags vom 17.7.2019 sowie Bayerischer Rundfunk vom 17.7.2019, Landtag nimmt Artenschutz-Volksbegehren an, <https://www.br.de/nachrichten/bayern/landtag-nimmt-artenschutz-volksbegehren-an> (Zugriff 3.4.2020).

3 Vgl. LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 6.12.2019 – LVerfG 2/18.

4 Vgl. Landesabstimmungsleiterin des Landes Schleswig-Holstein vom 26.6.2020, https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/Themen/Demokratie/Wahlen/Presse/PI/2020/200626_volksbegehren_schutzDesWassers.html;jsessionid=921AA5316B01C98883F3F8F243C55FE3.delivery1-replication (Zugriff 30.7.2020).

C. Baden-Württemberg, 24. September 2019 bis 23. März 2020

Volksbegehren „Artenschutz – Rettet die Bienen“

Der große Erfolg des Volksbegehrens Artenschutz in Bayern fand Nachahmende: In Baden-Württemberg wurde ein Volksantrag am 26. Juli 2019 mit rund 36.000 Unterschriften (10.000 benötigt) eingereicht.

Dieser wurde am 16. August 2019 zum Volksbegehren zugelassen.⁵ Das Volksbegehren begann am 24. September 2019, die Sammelfrist betrug sechs Monate.

Stimmberechtigte	Gültige Eintragungen	in %	Quorum
7,7 Mio.	17.446	0,2	10 % = 768.347

Ergebnis: Formal kam das Volksbegehren nicht zustande. Nur 17.446 Unterschriften wurden gesammelt.⁶

Jedoch kam es während des Volksbegehrens zu Verhandlungen im Rahmen eines Runden Tisches und einem Kompromiss. Daraufhin beschloss der Trägerkreis des Volksbegehrens am 18. Dezember 2019, nicht mehr für das Volksbegehren zu mobilisieren und die Kampagne zu beenden.⁷

5 Bekanntmachung des Innenministeriums des Landes Baden-Württemberg über die Zulassung des Volksbegehrens Artenschutz – Rettet die Bienen über das „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“ vom 16. August 2019, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20190816_Bekanntmachung_des_IM_vom_16._August_2019_über_die_Zulassung_des_Volksbegehrens.pdf (Zugriff 3.4.2020).

6 Vgl. Pressemitteilung der Landesabstimmungsleiterin vom 17. Juli 2020, https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/pdf/20200709_PM_Ergebnis_Volksbegehren_Artenschutz.pdf (Zugriff 3.8.2020).

7 Vgl. Pressemitteilung der Initiator/innen vom 18.12.2019, Bienen-Volksbegehren: Aus den Eckpunkten ist ein tragbarer Gesetzentwurf entstanden/Keine weitere Mobilisierung mehr: https://volksbegehren-artenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/PM_Final_Konsens.pdf (Zugriff 3.4.2020) sowie SWR Aktuell vom 18.12.2019, Bienenfreunde beerdigen Volksbegehren: Einigung auf Kompromiss beim Artenschutz: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/volksbegehren-bienen-kompromiss-100.html> (Zugriff 3.4.2020).

3.

Landesberichte

Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2019

Axel Tschentscher/Martin Widmer¹

A. Direkte Demokratie im Bund

Das Berichtsjahr 2019 steht im Schatten der ganz aktuellen Diskussion über die Auswirkungen der Corona-Krise auf die direkte Demokratie. Ein erster Überblick dazu wird schon in diesem Landesbericht vorgezogen (I.). Einen direkten Einfluss hat die Krise auf den Abstimmungskampf über die *Begrenzungsinitiative* (II.), mit der die Schweizerische Volkspartei (SVP) nach Ablehnung der Selbstbestimmungsinitiative² ihren Kampf um zusätzliche Schranken gegenüber der Einwanderung fortführt. Unter den allgemeinen Themen erwähnenswert ist die Entwicklung der *Unterschriftenpraxis*, bei der Virtualisierung und Kommerzialisierung zu Verwerfungen führen (III.). Bei den einzelnen Abstimmungen zeigt die *Fair-Preis-Initiative* exemplarisch, wie man ganz ohne Abstimmung zu einem fast vollständigen Erfolg gelangen kann (IV.). Besonders problematisch sind daneben die Referenden gegen die *Kombination von Materien im Steuerrecht* und gegen die automatische Fortschreibung des *Schengen-Besitzstandes* (V.).

I. Abstimmungsverschiebung und Fristenstillstand in der Corona-Krise

Am 18. März 2020, mehr als einen Monat nach Beginn des Abstimmungskampfes durch den Bundesrat (11. Februar) und kurz nach Beginn der akuten Phase der Corona-Krise (Lockdown ab 16. März), hat der Bundesrat

1 Auf die Internetadressen in diesem Landesbericht wurde zuletzt am 15.6.2020 zugegriffen. Der Schlüssel für die abgekürzten Adressen findet sich am Ende dieses Landesberichts.

2 Dazu A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 135 ff. (136).

den Urnengang vom 17. Mai 2020 abgesagt und die anstehenden Abstimmungen auf den Herbst verschoben. Am 27. September 2020 wird dann gleich über fünf Vorlagen entschieden, neben der Begrenzungsinitiative auch über Kinderabzüge, Vaterschaftsurlaub, Jagdgesetz und Wolfsschutz. Mit dieser Entscheidung wurde die gesamte Europadebatte, die mit der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative verknüpft ist (II), um ein halbes Jahr verschoben.³

Begründet wurde der Schritt einerseits mit *formellen* Überlegungen: Während eines Lockdowns wäre es kontraproduktiv, durch Stimmabgabe und Auszählung zusätzliche Risiken zu schaffen. Wenn man aber bedenkt, dass schon heute 90% der Abstimmenden von der Briefwahl Gebrauch machen und in den Abstimmungslokalen (regelmäßig Klassenzimmer und Sporthallen) schon immer reichlich Platz war, kann dies nicht das einzige Argument sein. So haben einzelne Kantone (Schwyz, Luzern) an ihren Wahlterminen festgehalten und lediglich zusätzliche Hygienemaßnahmen eingeführt – unter anderem auch deshalb, weil die Briefwahlunterlagen bei ihnen bereits verschickt worden waren.

So gibt es denn auch zusätzlich ein *inhaltliches* Motiv für die Absage der nationalen Abstimmungen vom 17. Mai. In einer Zeit, in der die Corona-Krise ganz dominant die öffentliche Debatte beherrscht, kann zu anderen Themen keine vernünftige Meinungsbildung mehr stattfinden. Das zeigt schon die einseitige Presseausrichtung auf Berichte zu Corona. Bei jedem Ausgang der Abstimmung könnten sich die Unterliegenden darauf berufen, dass ihre Argumente in unfairer Weise von der Diskussion über die Pandemie überlagert wurden. Dieses Defizit würde noch verschärft durch die Einschränkungen bei Parteiversammlungen und Publikumsanlässen. Letztlich hätte der Abstimmungskampf fast nur noch virtuell in den sozialen Netzwerken stattfinden können. Die demokratische Legitimation, die nach der Konzeption deliberativer Demokratie weniger aus dem förmlichen Abstimmungsakt als aus dem vorangegangenen öffentlichen Diskurs gewonnen wird, wäre dadurch in Frage gestellt worden.

Aus parallelen Überlegungen hat der Bundesrat drei Tage später, am 20. März 2020, mit der „Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren“ eine auf Notrecht gestützte (Art. 185 Abs. 3 BV)

3 F. Schäfer/C. G. Schmutz, Corona verzögert Europa-Debatte – Bundesrat sagt Abstimmungen vom 17. Mai ab, in: NZZ vom 19.3.2020, S. 1; L. Mäder, Bund verschiebt Abstimmungen – Kantone nicht. Schwyz führt am nächsten Wochenende noch Wahlen durch – aus gutem Grund, in: NZZ vom 20.2.2020, S. 12.

Aussetzung der direktdemokratischen Aktivitäten (Sammlungs- und Behandlungsfristen) angeordnet.⁴ Die Verordnung enthielt unter anderem ein *Verbot*, während des Fristenstillstands weiter Unterschriften zu sammeln (Art. 3). Seit ihrem Auslaufen am 31. Mai 2020 dürfen wieder Unterschriften gesammelt werden, wobei sich das Ende des Fristenlaufs jeweils um gut zwei Monate nach hinten verschoben hat. Dass eine derart weit gehende Sistierung der direktdemokratischen Aktivitäten, insbesondere die verlängerten Behandlungsfristen für Bundesrat und Bundesversammlung, auf den Notrechtsartikel gestützt werden durfte, wird in der Literatur bestritten.⁵ Diese Kritik ist berechtigt, handelt es sich doch teilweise um Fristen, die durch die Verfassung selbst garantiert sind (Art. 139 Abs. 1 BV: 18 Monate Sammelfrist für Volksinitiativen, Art. 141 Abs. 1 BV: 100 Tage Sammelfrist bei Referenden), oder um solche, bei denen die spezifische Notlage für Bundesrat und Bundesversammlung nicht hinreichend begründbar war.

II. Das Schicksal der EU-Beziehungen: Begrenzungsinitiative

Mit der Volksinitiative „Für eine maßvolle Zuwanderung (*Begrenzungsinitiative*)“ will die SVP die im Freizügigkeitsabkommen mit der EU festgesetzten Regeln einschränken. Die Begrenzungsinitiative ist darum in Wirklichkeit eine *Kündigungsinitiative*.⁶ Mit ihr wird über das Ende der Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union entschieden. Außerdem steht wegen der Guillotine-Klausel mittelbar die Zukunft der bilateralen Verträge insgesamt auf dem Spiel. Die Abstimmung wird darum mit Recht allgemein als eine Entscheidung über die Zukunft des rechtlichen und politischen Verhältnisses zur Europäischen Union angesehen.

Die Begrenzungsinitiative sollte eigentlich am 17. Mai 2020 zur Abstimmung gelangen. Damit wäre die entscheidende Schlussphase des Abstimmungskampfes genau in die Zeit der Corona-Krise gefallen. Mit dem Entscheid des Bundesrats über die Verschiebung (I.) sollten die fairen Rahmenbedingungen im Meinungskampf gesichert werden.

4 AS 2020 847; SR 161.16 = [.../classified-compilation/20200831/index.html](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/20/200831/index.html).

5 G. Biaggini, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, in: ZBl 121/2020, S. 277 ff. (284, 286 f.); F. Brunner, M. Wilhelm, F. Uhlmann, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts – Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage, in: AJP 2020, S. 685 ff. (695 ff.).

6 Details bei *Tschentscher/Gutmann/Ruchti*, Landesbericht 2018 (Fn. 2), S. 137 f.

Bis vor Kurzem hätte die Verschiebung allein schon ein Problem im Verhältnis zur Europäischen Union bedeutet. Die EU hatte sich nämlich einverstanden erklärt, die Verhandlungen über das institutionelle Rahmenabkommen mit der Schweiz bis zum 17. Mai ruhen zu lassen. Bei jedem anderen Grund als der Corona-Krise wäre der Schweiz wohl vorgeworfen worden, weiterhin auf eine Verzögerungstaktik zu setzen. Die Dramatik der Ausnahmesituation hat aber dazu geführt, dass weder die Europäische Union noch die SVP als Initiantin etwas gegen die Verschiebung der Abstimmung einzuwenden hatten.

Was die Aussichten der Begrenzungsinitiative betrifft, hat sich die Lage seit Gründung der „Operation Libero“ grundlegend verändert. Mit dieser zivilgesellschaftlichen Organisation hat eine ursprünglich kleine Gruppe junger, parteiunabhängiger Aktivisten seit 2014 versucht, den rechtspopulistischen Initiativen der SVP Einhalt zu gebieten. Außerhalb des Parteienspektrums stehend konnte die Operation Libero sogar den Beitritt der Schweiz zur EU befürworten, was selbst die SP seit Jahren nicht mehr wagt. Ihr bisher größter Erfolg war der sehr wirksame Abstimmungskampf gegen die Durchsetzungsinitiative, die 2016 nach ursprünglich hohen Zustimmungswerten im Ergebnis überraschend deutlich abgelehnt wurde.⁷ Die Operation nutzt Crowdfunding und hat eine Technik entwickelt, mit der nach Wählergruppen getrennt mobilisiert werden kann, so dass jede Adressatengruppe genau mit den Gegenargumenten bedient wird, auf die sie anspricht. Bei der Selbstbestimmungsinitiative konnte dieser Erfolg wiederholt werden, so dass die Alleinhoheit der SVP über das Instrumentarium der direkten Demokratie, wie sie in der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative zum Ausdruck kam⁸, inzwischen klar durchbrochen ist. Die Partei, die für sich in Anspruch genommen hat, als Einzige die Anliegen des Volkes ernst zu nehmen, findet für ihre Politik im Volk keine Mehrheiten mehr.

Für die Abstimmung über die Begrenzungsinitiative im Herbst 2020 erwarten die Initiativgegner sogar noch Rückenwind durch die Corona-Krise. In einer Zeit, in der die Schweiz in wirtschaftliche Turbulenzen gerät, dürfte die Neigung gering sein, die Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner,

7 Zum Scheitern der Durchsetzungsinitiative A. Tschentscher/A. Gutmann/L. Ruchti, *Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2015-2017*, in: N. Braun Binder u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2017*, Baden-Baden 2018, S. 121 ff. (123 ff.).

8 Siehe A. Tschentscher/M. Minder, *Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2013*, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2013*, Baden-Baden 2014, S. 175 ff. (175 ff.)

der Europäischen Union, aufs Spiel zu setzen.⁹ Diese Einschätzung wird auch durch aktuelle Umfragen bestätigt, nach denen eine Mehrheit des Volkes zwar Bedenken gegen die Personenfreizügigkeit hegt. Immerhin liegt der Ausländeranteil unter den Beschäftigten inzwischen bei 31%.¹⁰ Die Beziehungen zur Europäischen Union will die Mehrheit aber nicht insgesamt aufs Spiel setzen.¹¹

Inhaltlich haben zudem die Gewerkschaften beim Parlament ein Zugeständnis ausgehandelt, das für ältere Langzeitarbeitslose eine Perspektive eröffnet. Nach dem derzeitigen System der Sozialleistungen fallen für die „zweite Säule“ der Altersvorsorge bei älteren Arbeitnehmenden überproportional hohe Zahlungen an, was deren Einstellung unattraktiv macht. Wer kurz vor der Pensionierung seine Arbeitsstelle verliert, gerät dadurch in ein besonderes Dilemma. Dieser Gruppe von Betroffenen soll für die letzten Jahre vor ihrer Pensionierung neu eine „Überbrückungsleistung“ zur Verfügung stehen, die sie davor bewahrt, kurz vor dem Ende ihres Berufslebens ohne eigenes Verschulden in die Sozialhilfeabhängigkeit zu geraten und sämtliche Ersparnisse zu verlieren. Je geringer der wirtschaftliche Druck auf diese Bevölkerungsgruppe ist, desto eher dürfte das Volk gewillt sein, die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union trotz des befürchteten Lohndrucks aufrecht zu erhalten.

III. Unterschriftenpraxis

1. Virtualisierung

Zu den großen Trends der schweizerischen direkten Demokratie gehört die Gründung immer neuer Internetforen, mit denen die Unterschriftensammlung von der realen in die virtuelle Welt ausgebaut wird. Dabei geht es vor allem um außerparlamentarische Volksinitiativen und Referenden, die

9 So *Flavia Kleiner*, die Co-Präsidentin der Operation Libero, im Interview: *F. Benini*, Die Ära nach Blocher hat begonnen, in: NZZaS vom 17.5.2020, S. 16.

10 Gegenüber 23% vor 20 Jahren; Ausländeranteil an in der Schweiz gemeldeten Patenten: 40%; an den Studierenden der Hochschulen: 27%; an den Doktoranden: 57% (gegenüber 26% im Jahr 1990); siehe *A. Streck*, „Wir nehmen niemandem den Job weg“, in: NZZaS vom 8.3.2020, S. 27.

11 Zu den dahingehenden Analysen des Politikberatungsbüros Sensor Advice siehe *S. Bühler*, Das Volk sorgt sich um die Bilateralen, in: NZZaS vom 16.2.2020, S. 11.

keine Parteienunterstützung finden (auch „Stammtisch-“ oder „Bierinitiativen“ genannt). So hatte die gegen Rundfunkgebühren gerichtete, bekennendermaßen im Wirtshaus entstandene No-Billag-Initiative¹² erhebliche Schwierigkeiten, die nötigen Unterschriften zu sammeln. Von der Crowdfunding-Plattform „We make it“¹³ war die Unterstützung wegen demokratiepolitischer Bedenken abgelehnt worden. Nun gründete der Initiator der No-Billag-Initiative eine eigene Plattform „The People“¹⁴, die für alle politischen Anliegen offen stehen soll, die nicht gegen elementare Menschenrechte verstoßen. Anders als die ältere, vor allem von linken und grünen Akteuren genutzte Plattform „We collect“¹⁵ geht es bei „The People“ und bei der ebenfalls neuen Plattform „Collectus“¹⁶ darum, das gesamte politische Spektrum sowie überparteiliche Anliegen abzudecken.

Das „virtuelle“ an den Plattformen liegt nicht darin, dass sie die Einsendung von Papierformularen per Post überflüssig machen würden. Das ist nach wie vor rechtlich vorgeschrieben und darum unvermeidlich. Auch die Kosten sind nicht zu vernachlässigen, weil üblicherweise die frankaturfreie Einsendung vorgesehen ist, so dass die Initianten und Sponsoren eine Finanzierungslast tragen. Die Vorteile liegen vor allem in der Kommunikation: Bessere Integration in Social Media und Internet, Unabhängigkeit von der Kampagnenpräsenz auf der Straße, Individualisierung der Aktivität gegenüber Gruppendiskussionen. Bei längerer Nutzung solcher Plattformen ist über die Jahre ein erheblicher Selbstverstärkungseffekt zu erwarten. Schon jetzt haben ältere Plattformen wie „We collect“ eine Kontaktdatenbank von 55'000 Personen, die für neue, inhaltlich verwandte Anliegen schnell reaktiviert werden kann.¹⁷ Mit nur 50'000 Unterschriften ist ein Referendum auf Bundesebene bereits ergriffen. Wenn die Akteure sich online im Voraus verpflichten, je vier Unterschriften zu sammeln, können weitere Verstärkungseffekte eintreten.¹⁸ Je größer die Datenbanken der Plattformen werden, desto geringer wird der Prozentsatz von früheren Aktiven, die für ein neues Anliegen motiviert werden müssen, um in die Abstimmung zu

12 Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2018 (Fn. 2), S. 143.

13 We make it – Crowdfunding für kreative Projekte: wemakeit.com.

14 ThePeople – Gemeinsam Aussergewöhnliches erreichen: thepeople.ch.

15 WE COLLECT – Für eine Politik der Umsicht: wecollect.ch.

16 COLLECTUS – Gemeinsam erfolgreich sammeln: collectus.ch.

17 E. Aschwanden, Online-Plattformen werden zum Brutkasten der Demokratie – Die elektronische Unterschriftensammlung fordert die etablierten Parteien heraus, in: NZZ vom 29.4.2019, S. 9.

18 L. Rhyn, Die Jagd auf Unterschriften verlagert sich ins Internet – Ausdrucken, unterschreiben, einschicken – eine digitale Politplattform verändert das Unterschriftensammeln und gewinnt an Einfluss, in: NZZ vom 28.1.2019, S. 9.

gelingen. Das „Referendum auf Knopfdruck“ ist mit dieser Entwicklung schon heute abzusehen. Damit könnte sich zukünftig doch noch bewahrheiten, was vor einigen Jahren in der Literatur etwas vorschnell behauptet wurde, dass nämlich das E-Collecting zu einer „Revolution“ in der direkten Demokratie führen werde.¹⁹

2. Kommerzialisierung

Neben der Virtualisierung spielt auch die Kommerzialisierung der Unterschriftensammlung eine immer stärkere Rolle. Ehrenamtliche zivilgesellschaftliche Aktivität ist in der Schweiz eine immer knapper werdende Ressource. Entsprechend schwierig ist es, genügend Aktive zu finden, die das mühsame Sammeln von Unterschriften vor Supermärkten oder Wahllokalen übernehmen. Es ist ein offenes Geheimnis, dass Parteien und Initiativkomitees für das Sammeln von Unterschriften häufig die Dienste von externen Profis in Anspruch nehmen. Das gilt jedenfalls für die Schlußphase der Sammlung, wenn es mit reiner Freiwilligenarbeit zeitlich knapp würde. Die kommerzielle Sammlung, die als „Kaufen“ von Unterschriften politisch etwas anrühlich erscheint, ist rechtlich fast überall in der Schweiz legal. Einzig der Kanton Genf hat für sein Gebiet das Sammeln von Unterschriften gegen Bezahlung verboten. Es handelt sich um einen kleinen Nischenmarkt von Spezialisten, bei dem etwa zwei bis drei Franken pro Unterschrift gezahlt werden.²⁰ Unter den Gesamtkosten einer Initiative erreicht dieser Posten meist kein unverhältnismäßig hohes Gewicht.²¹

Problematisch wird die kommerzielle Sammlung allerdings dann, wenn die Beauftragten ihre Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit nicht korrekt wahrnehmen wollen oder können. So hat die Sozialdemokratische Partei beim Bundesgericht beantragt, dass die Unterschriften zum Referendum gegen den Vaterschaftsurlaub für ungültig erklärt werden.²² Mitarbeiter des Vereins „Incop“, der für ganz unterschiedliche politische Anliegen gegen Entgelt sammelt, hatten behauptet, die Unterschriften seien

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

20 Rhyn, Jagd auf Unterschriften (Fn. 18), S. 9.

21 A. Tschentscher/D. Blonski, Direkte Demokratie in der Schweiz – Länderbericht 2010/2011, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2011, Baden-Baden 2012, S. 139 ff. (145 f.).

22 Zum problematischen Nichtintreten des Bundesgerichts in diesem Fall siehe BGer 1C_134/2020 vom 24.3.2020 – zur Publikation vorgesehen.

für den Vaterschaftsurlaub gedacht. Das war bei unbefangener Betrachtung durchaus naheliegend, weil es zunächst eine Volksinitiative für den Vaterschaftsurlaub gegeben hatte, die infolge der Gesetzesrevision 2019 bedingt zurückgezogen wurde.²³ Tatsächlich handelte es sich nunmehr um ein Referendum, so dass die Unterschriften gegen die Einführung des zweiwöchigen Urlaubs gerichtet waren. Diese irreführende Sammelpraxis war parallel durch mehrere Medien in verschiedenen Kantonen aufgedeckt worden,²⁴ so dass der Eindruck einer systematischen Fehlinformation entstand. Zwar haben sich das Referendumskomitee und der Verein „Incop“ von der Irreführung distanziert, aber letztlich fällt die Ausbildung des Sammlungspersonals in den Zuständigkeitsbereich des Komitees. Die Bundeskanzlei, die das Zustandekommen des Referendums im Mai feststellte,²⁵ fühlt sich selbst nicht zuständig für die inhaltliche Überwachung der Sammlung. Auch ein ausdrücklicher Straftatbestand für täuschende Angaben im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen besteht nicht. Nur wer einen Stimmberechtigten durch Gewalt oder Drohung an der Ausübung des Stimm- oder Wahlrechts hindert, macht sich bisher strafbar (Art. 280 StGB). Im Nationalrat ist inzwischen eine Motion hängig, mit der auch das „betrügerische Einholen von Unterschriften“ unter Strafe gestellt werden soll.²⁶

IV. Erfolg ohne Abstimmung: Fair-Preis-Initiative

Eine seltene Konstellation hat sich bei der Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (Fair-Preis-Initiative)“ ergeben, die sich formell noch in der Beratungsphase befindet.²⁷ Sie will den Bund verpflichten, Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland zu ergreifen. Formell hat der Nationalrat diese Initiative zwar abgelehnt, aber sein Gegenvorschlag setzt die Kernanliegen

23 Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“: [.../vi/vis468.html](http://vi/vis468.html); bedingter Rückzug vom 7.10.2019: BBl 2019 6863 = [.../federal-gazette/2019/6863.pdf](http://federal-gazette/2019/6863.pdf).

24 Lukas Häuptli, Unterschriften-Schummler: Ein Fall für die Justiz – Die SP reicht Strafanzeige und Beschwerde zum Referendum gegen den Vaterschaftsurlaub ein, in: NZZaS vom 9.2.2020, S. 10.

25 BBl 2020 1223 = [.../federal-gazette/2020/1223.pdf](http://federal-gazette/2020/1223.pdf).

26 B. Hurni, Motion 19.4431 vom 12.12.2019: Betrug bei Unterschriftensammlungen soll im Namen der direkten Demokratie bekämpft werden = [.../geschaefft?AffairId=20194431](http://geschaefft?AffairId=20194431).

27 [.../vi/vis469.html](http://vi/vis469.html).

der hinter dem Vorhaben stehenden Gewerbekreise und Konsumentenschützer bereits um. Marktmächtigen ausländischen Lieferanten wird zukünftig im Kartellgesetz verboten, durch Preisdiskriminierung oder Lieferverweigerung in der Schweiz höhere Preise zu verlangen. Lediglich das von der Initiative zusätzlich vorgeschlagene Verbot von Geoblocking im Onlinehandel wird vom Parlament nicht aufgegriffen, weil es durch nationale Gesetzgebung praktisch gar nicht umsetzbar ist. Sollte noch der Ständerat zustimmen, wäre mit einem Rückzug der Initiative zu rechnen.

V. Gescheiterte Referenden

1. Steuer- und AHV-Reform (Staf)

Die beiden eidgenössischen Referenden, die im Berichtsjahr zur Abstimmung standen, waren je auf ihre Art problematisch. Beim Referendum gegen die Steuerreform ging es um das Gebot der „Einheit der Materie“. Mit diesem Gebot soll verhindert werden, dass sachfremde Verknüpfungen in einer Abstimmung zusammengebunden werden. Die Abstimmenden wären dann gezwungen, über attraktive und unattraktive Elemente in einem Paket abzustimmen. Auf den ersten Blick war ein solches Dilemma bei der Abstimmung über die Reform der Firmensteuern (Staf) gegeben. Schon mehrfach war die Senkung der Unternehmenssteuern am Volk gescheitert. Nun hatte das Parlament die Materie mit einer finanziellen Absicherung der Altersversorgung verknüpft (AHV). Wer also die dringliche Sanierung der Renten nicht blockieren wollte, musste die Senkung der Firmensteuern in Kauf nehmen. Das Volk hat die Kombination in der Abstimmung am 19. Mai 2019 dann auch klar angenommen (66,4% Ja-Stimmen). Die Verknüpfung war zuvor im Ständerat offen als ein Kuhhandel diskutiert worden. Entsprechend umstritten war, ob hier ein Verstoß gegen die Bundesverfassung vorliegt.

Formal erschwerend wirkt für diese Frage zunächst, dass die „Einheit der Materie“ in der Verfassung nicht als allgemeiner Grundsatz, sondern nur als Erfordernis bei der Volksinitiative auf Partialrevision angesprochen ist (Art. 139 Abs. 3 BV und 194 Abs. 2 BV). In solchen Fällen gibt die Verfassung der Bundesversammlung, also dem Parlament, die Anweisung, eine Volksinitiative als ungültig zurückzuweisen. Hier geht es aber nicht um eine Initiative, sondern um ein Referendum zu einem Gesetz, das von genau diesem zur Zurückweisung ermächtigten Parlament stammt. Ausdrücklich

anwendbar ist das Verfassungsgebot der „Einheit der Materie“ demnach nicht.

Das Bundesgericht hat allerdings für Abstimmungen in den Kantonen auf die „Einheit der Materie“ als ein allgemeines Rechtsprinzip auch dort zurückgegriffen, wo kein ausdrückliches Verbot in der Kantonsverfassung enthalten war.²⁸ Es stützt diese Erweiterung auf das Gebot der unverfälschten Stimmabgabe das für die politischen Rechte im Allgemeinen besteht (Art. 34 Abs. 2 BV). So hat das Gericht 2011 eine Volksabstimmung im Kanton Neuenburg abgesetzt, bei der die kantonale Reform der Unternehmensbesteuerung mit einem Gegenvorschlag zur Volksinitiative über Kindertagesstätten verkoppelt war. Beide Vorlagen wären nur in Kraft getreten, wenn das Volk die jeweils andere Reform mit angenommen hätte. Das Gericht folgerte für diese Situation, das Volk könne seinen Willen nicht mehr frei ausdrücken.²⁹

Nun gibt es aber Stimmen in der schweizerischen Staatsrechtslehre, die die „Einheit der Materie“ für Bundesgesetze nicht gelten lassen wollen, weil in der Bundesverfassung anders als bei Volksinitiativen eine Spezialnorm für Referenden gerade fehle.³⁰ Andere betonen demgegenüber, der Grundsatz gelte uneingeschränkt für alle Abstimmungen.³¹ Richtig dürfte sein, dass sich die allgemeinen Vorgaben für politische Rechte (Art. 34 BV) und darin enthalten auch das Koppelungsverbot für sachfremde Materien auf alle Abstimmungen erstrecken. Diese normative Anordnung auf der Geltungsebene wird allerdings bei Bundesgesetzen überlagert durch die institutionelle Rücksichtnahme auf der Durchsetzungsebene, weil das Bundesgericht nicht die Hoheit hat, über Bundesgesetze zu entscheiden (Art. 190 BV). Es kann bei Bundesgesetzen zwar deren Verfassungswidrigkeit feststellen, aber ihre Anwendbarkeit nicht verhindern. Entsprechend wird man bei Referenden über Bundesgesetze sagen müssen, dass das Bundesgericht zwar einen Verstoß der Bundesversammlung gegen das Koppelungsverbot feststellen, aber darum nicht die Abstimmung als solche verhindern oder aufheben darf. Die eingegangenen Abstimmungsbeschwerden hat das Bundesgericht allerdings mit einem noch formaleren Argument als unzulässig abgewiesen: Es stützte sich auf den prozessualen Grundsatz,

28 BGE 129 I 366 E. 2 ff. S. 369 ff. – Staatskirchenrecht Zürich.

29 BGE 1C_108/2011 vom 24.3.2011 E. 5: „[La présentation] ne permet pas une expression fidèle et sûre de la volonté des électeurs“.

30 A. Kley, Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, in: ZBl 2019/1, S. 3 ff. (3 ff., 27).

31 P. Tschannen, Art. 34 Rn. 41, in: B. Waldmann/E.M. Belser/A. Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesverfassung (BV), Basel 2015.

dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden können, sofern dies nicht ausdrücklich im Gesetz vorgesehen ist (Art. 189 Abs. 4 BV).³²

2. EU-Waffenrichtlinie

Das zweite Referendum des Berichtsjahres ist im Ergebnis nicht minder klar gescheitert. Das Gesetz zur Anpassung des schweizerischen Rechts an die EU-Waffenrichtlinie wurde vom Volk mit deutlicher Mehrheit angenommen (63,7% Ja-Stimmen). Im Ergebnis wird dadurch das Waffenrecht der Schweiz leicht verschärft. Die Schützenverbände hatten die Vorlage allerdings weniger in der Substanz als vielmehr wegen der grundsätzlichen Bedeutung bekämpft. Hier spielte nämlich im Kleinen ein Mechanismus, der in der Diskussion über das institutionelle Rahmenabkommen im Großen als Problem gesehen wird: die dynamische Übernahme europäischen Rechts. Die Schützen sahen die Waffenrichtlinie als ein „EU-Diktat“.³³ Im Schengen-Dublin-System ist die Schweiz nämlich anders als sonst bei den bilateralen Verträgen mit der EU zu einer fortlaufenden Angleichung ihres Rechts verpflichtet. Andernfalls droht der Ausschluss aus dem Schengenraum, was wiederum erhebliche Nachteile im Grenzregime, in der Kriminalitätsbekämpfung und in der Ausländer- und Asylpolitik nach sich ziehen würde. Die Furcht vor einem automatischen Ende der Schengen- und Dublin-Mitgliedschaft war denn auch das entscheidende Motiv für die Ja-Stimmenden. In der Referendumskampagne, die außer von den Schützenverbänden auch von der SVP bestritten wurde, fielen Stichworte wie „Unrecht“, „freiheitsfeindlich“, „antischweizerisch“, „Erpressung“ und „Knebelverträge“. Das Argumentationsmuster ist damit gleich wie bei der noch anstehenden Diskussion über den institutionellen Rahmenvertrag.

VI. Geringe Abstimmungsaktivität

Im Berichtsjahr 2019 gab es im Bund zwei Abstimmungstermine (10. Februar und 19. Mai) mit insgesamt nur drei Einzelabstimmungen. Neben den erwähnten Referenden zur Steuerreform und Waffenrichtlinie (V) stand nur eine einzige Volksabstimmung zur Entscheidung an. Dabei ging es um die

32 BGer 1C_323, 1C_324/2019 vom 24.6.2019, E. 3.

33 Motto war „Stop dem Entwaffnungsdiktat der EU“: eu-diktat-nein.ch.

2015 von den Jungen Grünen lancierte Volksabstimmung „Zersiedelung stoppen – für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (Zersiedelungsinitiative)“. Mit ihr sollte – abgesehen von erschwerten Bedingungen für das Bauen außerhalb von Bauzonen – bei jeder Einzonung von Bauland zukünftig die Auszonung einer vergleichbaren unversiegelten Fläche erfolgen, um eine „Siedlungsentwicklung nach innen“ zu erreichen³⁴. Eine solche Verfassungsänderung hätte eine radikale Umsteuerung in der Siedlungsentwicklung bedeutet. Sie wurde von einer klaren Mehrheit des Volkes abgelehnt (36,3% Ja-Stimmen) und erhielt in keinem einzigen Kanton eine Mehrheit.³⁵

Die geringe Abstimmungsaktivität war dem Umstand geschuldet, dass die zweite Jahreshälfte ganz im Zeichen der Gesamterneuerungswahlen vom 11. Dezember 2019 und dem nach der Sommerpause darauf hinführenden Wahlkampf stand. Unter „Gesamterneuerung“ versteht man in der Schweiz die Wahl des Parlaments (National- und Ständerat) durch das Volk mit anschließender Neuwahl der Regierung durch die Vereinigte Bundesversammlung (National- und Ständerat gemeinsam). Sie gilt für die vierjährige Amtsperiode von 2020 bis 2023. Im thematischen Zentrum des Wahlgangs 2019 stand dabei die Gleichstellung der Geschlechter. Nachdem der nationale Frauenstreik am 14. Juni 2019 mehr als 500'000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewinnen konnte, gelang es im anschliessenden Wahlkampf, den Frauenanteil im Nationalrat auf 42% zu erhöhen, womit die Schweiz nach einem schwachen Wert in der vorausgegangenen Legislatur (32%) im internationalen Vergleich sogar Länder wie Norwegen (40,8%) und Frankreich (39,7%) hinter sich lassen konnte. Im deutschen Bundestag ist der Anteil nach einem kurzen Anstieg 2013 (36,3%) seit der Wahl 2017 wieder auf dem Niveau von 1998 (30,9%) und damit seit 20 Jahren praktisch unverändert.

Bei der Wahl der Regierung ist auf Bundesebene bisher, anders als in den Kantonen, keine Volkswahl vorgesehen. Eine Stärkung der demokratischen Regierungslegitimation durch Volkswahl des Bundesrates ist in der politischen Geschichte der Schweiz immer wieder gefordert worden. Ursprünglich war es ein Anliegen der Sozialdemokratie, die von den bürgerlichen Parteien über viele Jahrzehnte bei der Zusammensetzung des Bundesrates übergangen worden war. Bei der 1939 von den Sozialdemokraten lancierten Volksinitiative „für die Wahl des Bundesrates durch das Volk und die Er-

34 .../vi/vis461.html.

35 .../va/20190210/index.html.

höhung der Mitgliederzahl“ stimmte am 25. Januar 1942 eine klare Mehrheit des Volkes gegen die Änderung des parlamentarischen Regierungssystems (32,4% Ja-Stimmen).³⁶ Hier war die Diskussion allerdings maßgeblich durch die Skepsis gegenüber einer Änderung des politischen Systems in Kriegszeiten bestimmt.

Zuletzt hat im Jahr 2010 die SVP eine Initiative zur Einführung der Regierungswahl durch das Volk lanciert. Auch diese Initiative zur „Volkswahl des Bundesrates“ wurde am 9. Juni 2013 vom Volk insgesamt und von den Abstimmenden in sämtlichen Kantonen deutlich verworfen (23,7% Ja-Stimmen).³⁷ In der öffentlichen Debatte, die zu dieser klaren Ablehnung führte, ging es unter anderem um die Befürchtung, dass die Diversität des Bundesrats, insbesondere der regionale und sprachliche Minderheitenschutz, unter einer Volkswahl leiden würde. Auch die mögliche „Amerikanisierung“ des politischen Systems spielte bei der Ablehnung eine Rolle. Eine Volkswahl auf Bundesebene wurde als teuer, personenzentriert und tendenziell populistisch angesehen. Angesichts der deutlichen Abstimmungsergebnisse wird die Volkswahl der Regierung für die absehbare Zukunft wohl auf Bundesebene keine Aussicht auf Erfolg haben.

VII. Hängige Volksinitiativen und Referenden

1. Initiierungsphase

Während der Unterschriftensammlung lassen sich die im Rahmen der Vorprüfung genehmigten Unterschriftenlisten auf den Aktualitätsseiten der Bundeskanzlei abrufen (.../vi/vis_1_3_1_1.html). Im frühen Stadium der Initiierungsphase befinden sich derzeit:

- die Volksinitiative „für ein besseres Leben im Alter“, welche einen jährlichen Rentenzuschlag in der Höhe eines Zwölftels der jährlichen Rente vorsieht (neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 BV; Sammelfrist bis 3.9.2021; .../vi/vis507.html);
- die Volksinitiative „Mikrosteuer auf dem bargeldlosen Zahlungsverkehr“, welche die Mehrwertsteuer, die direkte Bundessteuer sowie die Stempelsteuer durch eine Steuer auf jeder Gutschrift des bargeldlosen Zahlungsverkehrs ersetzen will (Änderung von Art. 128 BV, 130 BV

36 .../va/19420125/index.html.

37 .../va/20130609/det570.html.

- und 132 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 128 BV; Sammelfrist bis 25.8.2021; .../vi/vis506.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (*Renteninitiative*)“, nach welcher das Rentenalter an die durchschnittliche Lebenserwartung der schweizerischen Wohnbevölkerung im Alter von 65 Jahren gebunden werden soll (neuer Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter} BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 112 Abs. 2 Bst. a^{ter}; Sammelfrist bis 5.5.2021; .../vi/vis505.html);
 - die Volksinitiative „Mobilfunkhaftungs-Initiative“, welche eine Haftung der Konzessionärin für Personen- oder Sachschäden, die durch den Betrieb einer Sendeanlage für Mobilfunk oder für drahtlose Empfangsgeräte verursacht werden, vorsieht (neuer Art. 74a BV; Sammelfrist bis 22.4.2021; .../vi/vis504.html);
 - die Volksinitiative „Für einen gesundheitsverträglichen und stromsparenden Mobilfunk“, welche den Bund auf einen stärkeren Schutz vor Mobilfunk- respektive Mikrowellenstrahlung verpflichten will (neuer Art. 118 Abs. 1 Bst. d BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. d BV; Sammelfrist bis 15.4.2021; .../vi/vis503.html);
 - die Volksinitiative „Hilfe vor Ort im Asylbereich“, welche vorsieht, dass die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Ländern Schutzgebiete im Ausland schafft, in denen Personen aus dem Asylbereich möglichst nahe am Herkunftsland untergebracht werden können (neuer Art. 121b BV; Sammelfrist bis 8.4.2021; .../vi/vis502.html);
 - die Volksinitiative „Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten“, nach welcher AHV- bzw. IV-Rentenbezüger mit einem jährlichen Einkommen von höchstens 72'000 Franken für die Rente von der Steuer befreit werden sollen (neuer Art. 111 Abs. 1^{bis} BV; Sammelfrist bis 24.3.2021; vi/vis501.html);
 - die Volksinitiative „Neufinanzierung der Pflege – Krankenkassenprämien senken! (*Pflegefinanzierungs-Initiative*)“, welche die Finanzierung des Pflegeangebotes - ausgenommen Leistungen für Unterkunft und Verpflegung, die in Pflegeheimen und Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause erbracht werden – durch den Bund verlangt (neuer Art. 117a Abs. 3 BV; Sammelfrist bis 27.2.2021; .../vi/vis500.html);
 - die Volksinitiative „Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung“ nach welcher die Versicherung nach Art und Umfang frei gewählt werden können soll (Änderung von Art. 117 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 2.1.2021; .../vi/vis499.html);

- die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Zeitumstellung“, die in der Schweiz ganzjährig die mitteleuropäische Zeit ohne Umstellung von Sommer- auf Winterzeit einführen möchte (Änderung von Art. 125 Abs. 2 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 125 Abs. 2 BV; Sammelfrist bis 9.10.2020; .../vi/vis497.html);
- die Volksinitiative „Für eine generationengerechte Altersvorsorge (*Vorsorge Ja – aber fair*)“, welche die Altersvorsorge rein im Kapitaldeckungsverfahren finanzieren möchte und hierbei auch Rentenkürzungen in Betracht zieht (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 2.10.2020; .../vi/vis496.html);
- die Volksinitiative „Gegen die Verbauung unserer Landschaft (*Landchaftsinitiative*)“, die fordert, dass Anzahl und Fläche von Gebäuden außerhalb von Bebauungszonen nicht weiter zunehmen darf (Änderung von Art. 75c BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 75c BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; .../vi/vis495.html);
- die Volksinitiative „Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (*Biodiversitätsinitiative*)“, die Bund und Kantone auf einen stärkeren Schutz der Biodiversität verpflichten möchte (Änderung von Art. 78a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 78a BV; Sammelfrist bis 26.9.2020; .../vi/vis494.html);
- die Volksinitiative „Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (*E-Voting-Moratorium*)“, welche die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen verbieten möchte (Änderung von Art. 39 Abs. 1^{bis} sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 39 Abs. 1^{bis}; Sammelfrist bis 12.9.2020; .../vi/vis493.html);
- die Volksinitiative „Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (*Kontrollschildinitiative*)“, die im Rahmen einer allgemeinen Anregung fordert, dass das Landeskennzeichen CH in das Nummernschild für Kfz integriert wird, so dass für Fahrten ins Ausland kein zusätzlicher Aufkleber mit der Landeskennung mehr erforderlich ist (allgemeine Anregung; Sammelfrist bis 5.9.2020; .../vi/vis492.html);
- die Volksinitiative „Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (*Kostenbremse-Initiative*)“, mit der die CVP Bund und Kantone zu Maßnahmen für Kostensenkungen verpflichten möchte, wenn die Prämien eine gewisse Schwelle überschreiten (Änderung von Art. 117 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 BV, Sammelfrist bis 16.4.2020; .../vi/vis489.html).

Die Gesetzesrevisionen und referendumpflichtigen Bundesbeschlüsse, die gerade veröffentlicht wurden und 100 Tage lang der Unterschriftensammlung für ein allfälliges *fakultatives Referendum* unterliegen (Art. 141 Abs. 1

BV), lassen sich auf der Website der Bundeskanzlei abrufen (.../rf/ref_1_3_2_1.html). Die dort als Revision erwähnten Gesetze sind in vollständiger Form über ihre Abkürzung in der Systematischen Sammlung zu finden (.../sr/sr.html). In diesem Stadium eines *potenziellen* Referendums befinden sich derzeit drei Erlasse (Stand 18. Juni 2020). Da keine Anmeldung zur Unterschriftensammlung erforderlich ist, gibt es keine offizielle Übersicht zu den sich im Sammelstadium befindenden Referenden.

Im Sammelstadium gescheitert sind:

- die Volksinitiative „Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut“, die vom Alter unabhängige gleichbleibende Pensionskassenbeiträge für alle Versicherten anstrebt (neuer Art. 113 Abs. 3^{bis} BV, Sammelfrist bis 10.1.2020; .../vi/vis488.html);
- die Volksinitiative „Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (*Kindes- und Erwachsenenschutz-Initiative*)“, nach welcher sich Familienmitglieder im Falle der Handlungs- und Urteilsfähigkeit gegenseitig vertreten können und somit der Einfluss der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschränkt werden soll (neuer Art. 14a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 14a BV; Sammelfrist bis 15.11.2019; .../vi/vis485.html);
- die Volksinitiative „Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament“, die Mitgliedern der Bundesversammlung die Mitgliedschaft in Leitungsorganen von Krankenkassen sowie die Annahme von Vergütungen derselben verbietet (neuer Art. 144 Abs. 2^{bis} BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 144 Abs. 2^{bis} BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis480.html);
- die Volksinitiative „Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone“, welche den Kantonen die Möglichkeit geben möchte, eine kantonale oder interkantonale Einrichtung nach dem Modell einer Ausgleichskasse zu schaffen (neuer Art. 117 Abs. 3-5 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117 Abs. 3-5 BV; Sammelfrist bis 3.4.2019; .../vi/vis478.html);
- die Volksinitiative „Zuerst Arbeit für Inländer“, welche den Zugang von Ausländerinnen und Ausländern beim Überschreiten einer Erwerbslosigkeitsquote von 3,2% einschränken möchte (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Sammelfrist bis 13.12.2018; .../vi/vis476.html);
- die Volksinitiative „Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen“, welche anstrebt, den Betrieb von Atom-

kraftwerken zu verbieten und Restlaufzeiten für die bestehenden Kraftwerke festzusetzen (Änderung von Art. 90 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 90 BV; Sammelfrist bis 16.11.2018; [.../vi/vis475.html](#)).

2. Botschaftsphase

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

- die Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (*Prämien-Entlastungs-Initiative*)“, mit der die SP die Höhe der Krankenkassenprämien auf maximal 10% des verfügbaren Einkommens beschränken möchte (Änderung von Art. 117 Abs. 3 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 117 BV; zustande gekommen am 25.2.2020; [.../vi/vis491.html](#));
- die Volksinitiative „Für ein gesundes Klima (*Gletscher-Initiative*)“, nach der ab 2050 Treibhausgasemissionen vollständig kompensiert werden müssen, sowie ein Verzicht auf fossile Brennstoffe vorgeschrieben wird (Änderung von Art. 74a BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 74a BV; zustande gekommen am 17.12.2019; [.../vi/vis498.html](#));
- die Volksinitiative „Keine Massentierhaltung in der Schweiz (*Massentierhaltungsinitiative*)“, die den Bund zum Schutz der Tierwürde verpflichten möchte, was einen Verzicht auf Massentierhaltung einschließt (neuer Art. 80a BV neue Übergangsbestimmung zu Art. 80a BV, zustande gekommen am 15.10.2019; [.../vi/vis487.html](#));
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (*Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung*)“, die Tabakwerbung, welche Kinder und Jugendliche erreicht, verbieten möchte (Änderung der Art. 41 Abs. 1 Bst. g und 118 Abs. 2 Bst. b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV; zustande gekommen am 8.10.2019; [.../vi/vis484.html](#));
- die Volksinitiative „Bestimmung der Bundesrichterinnen und Bundesrichter im Losverfahren (*Justiz-Initiative*)“, nach welcher Bundesrichterinnen und Bundesrichter per Los bestimmt werden sollen. Über die Zulassung zum Losverfahren soll eine Fachkommission entscheiden, die Richterinnen und Richter sollen bis zur Pensionierung im Amt bleiben (Änderung der Art. 145 und 168 BV, neuer Art. 188a BV, neue

- Übergangsbestimmung zu Art. 188a BV; zustande gekommen am 17.9.2019; [.../vi/vis486.html](#));
- die Volksinitiative „Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (*Korrektur-Initiative*)“, die den Waffenexport in Länder mit internen Konflikten oder bei systematischen Menschenrechtsverletzungen verbieten möchte (Änderung von Art. 107 Abs. 2-4 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 107 BV; zustande gekommen am 16.7.2019; [.../vi/vis490.html](#));
 - die Volksinitiative „*Organspende fördern – Leben retten*“, nach der die Zustimmung zur Organspende im Todesfall vermutet wird (neuer Art. 119a Abs. 4 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 119a Abs. 4 BV; zustande gekommen am 18.4.2019; [.../vi/vis481.html](#)).

3. Beratungsphase

Vom Bundesrat mit einer Botschaft und Ablehnungsempfehlung versehen und jetzt bei der Bundesversammlung hängig ([.../vi/vis_1_3_1_3.html](#)) sind derzeit:

- die Volksinitiative „*Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern*“ (sog. 99% Initiative), mit der die Juso unterstützt von der SP die Besteuerung von Kapitaleinkommen von derzeit 100% auf 150% erhöhen und die dadurch erzielten Mehreinnahmen für Steuersenkungen zugunsten niedriger Arbeitseinkommen und soziale Transferleistungen verwenden will (neuer Art. 127a BV; Botschaft vom 6.3.2020; [.../vi/vis479.html](#));
- die Volksinitiative „*Ja zum Tier- und Menschenversuchsverbot – Ja zu Forschungswegen mit Impulsen für Sicherheit und Fortschritt*“, die Tier- und Menschenversuche sowie das Inverkehrbringen neuer Produkte für die Tierversuche unternommen wurden, verbieten will (Streichung von Art. 80 Abs. 2 Bst. b BV, Änderung von Art. 80 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 80 BV; Botschaft vom 13.12.2019; [.../vi/vis477.html](#));
- die Volksinitiative „*Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten*“, welche der Schweizerischen Nationalbank, Stiftungen sowie Einrichtungen der staatlichen und beruflichen Vorsorge die Finanzierung von kriegsmaterialproduzierenden Unternehmen untersagen möchte (neuer Art. 107a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 107a BV; Botschaft vom 14.6.2019; [.../vi/vis474.html](#));

- die Volksinitiative „Stop der Hochpreisinsel – für faire Preise (*Fair-Preis-Initiative*)“, die der Bund zum Vorgehen gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Ergreifen von Maßnahmen für eine diskriminierungsfreie Beschaffung von Waren und Dienstleistungen im Ausland verpflichten möchte, um so für niedrigere Preise zu sorgen (Änderung von Art. 96 Abs. 1 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 96 Abs. 1 BV; Botschaft vom 29.5.2019; [.../vi/vis469.html](#));
- die Volksinitiative „*Ja zum Verhüllungsverbot*“, (sog. Burka-Initiative), welche die Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit untersagen möchte (neuer Art. 10a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 10a BV, Botschaft vom 15.3.2019; [.../vi/vis465.html](#));
- die Volksinitiative „*Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide*“, welche die Verwendung synthetischer Pestizide und die Einfuhr von Lebensmitteln, bei deren Produktion solche Pestizide verwendet werden, untersagen möchte (neuer Art. 74 Abs. 2^{bis}, neue Übergangsbestimmung zum Art. 74 Abs. 2^{bis}; Botschaft vom 27.2.2019; [.../vi/vis471.html](#));
- die Volksinitiative „Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz“, welche Subventionen für die Landwirtschaft an die Erfüllung ökologischer Kriterien, insb. den Verzicht auf Pestizide und prophylaktischen Antibiotika-Einsatz knüpfen möchte (Änderung von Art. 104 BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 104 BV; Botschaft vom 14.12.2018; [.../vi/vis473.html](#));
- die Volksinitiative „Für eine starke Pflege (*Pflegeinitiative*)“, welche Bund und Kantone auf eine allgemein zugängliche, qualitativ hochwertige Pflege verpflichten möchte (neuer Art. 117c BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 117c BV; Botschaft vom 7.11.2018; [.../vi/vis472.html](#));
- die Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“, welche die Offenlegung der Finanzierung von Parteien sowie Wahl- und Abstimmungskampagnen erreichen will (neuer Art. 39a BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 39a BV; Botschaft vom 29.8.2018; [.../vi/vis466.html](#));
- die Volksinitiative „*Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt*“, die Schweizer Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards verpflichten will (neuer Art. 101a BV; Botschaft vom 15.9.2017; [.../vi/vis462.html](#)).

Offiziell zurückgezogen (.../vi/vis_2_2_5_4.html) wurden:

- die Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“, die einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub einführen möchte (Änderung von Art. 116 Abs. 3 und 4 BV sowie neue Übergangsvorschrift zu Art. 116 BV; bedingter Rückzug am 7.10.2019; .../vi/vis468.html); Grund des Rückzuges war der Beschluss des Parlamentes einen Vaterschaftsurlaub von zwei Wochen einzuführen;
- die Volksinitiative „Zur Förderung der Velo-, Fuss- und Wanderwege (Velo-Initiative)“, welche die Verfassungsbestimmung über Fuß- und Wanderwegnetze um Fahrradwege ergänzen möchte und dem Bundesrat die Kompetenz gibt, solche Netze zu fördern und zu koordinieren (Änderung von Art. 88 BV; zurückgezogen am 21.3.2018; .../vi/vis459.html). Grund des Rückzuges war ein direkter Gegenvorschlag;
- die Volksinitiative „Ja zum Schutz der Privatsphäre“, welche das Bankkundengeheimnis im Privatsphärenschutz verankern will (Änderung und Ergänzung von Art. 13 BV sowie neue Übergangsbestimmung zu Art. 13 BV; zurückgezogen am 9.1.2018; .../vi/vis445.html). Der Rückzug erfolgte, da das Initiativ-Komitee seine Ziele erreicht sah.

4. Abstimmungsphase

Für folgende Volksinitiative hat die Bundesversammlung die Beratung ohne Empfehlung abgeschlossen oder die Ablehnung empfohlen, so dass die Initiative jetzt abstimmungsreif ist (.../vi/vis_1_3_1_4.html):

- die Volksinitiative „Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)“, mit der die SVP die Regelung der Zuwanderung alleine der Schweiz unterstellen, neue völkerrechtliche Verträge die Freizügigkeit gewähren verbieten und bei bestehenden Verträgen die Freizügigkeit fordernde Erweiterungen und Anpassungen ausschließen möchte. Das mit der EU bestehende Freizügigkeitsabkommen soll außer Kraft gesetzt werden (neuer Art. 121b BV, neue Übergangsbestimmung zu Art. 121b BV; Beschluss vom 20.12.2019; .../vi/vis483.html).

B. Direkte Demokratie in den Kantonen

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

I. Abstimmungsverhalten

Im Jahr 2019 waren insgesamt 100 kantonale Volksabstimmungen zu verzeichnen. Die Zunahme um 20,4% gegenüber dem Vorjahreswert ist allerdings auf die erstmalige Berücksichtigung der Landsgemeinden im Kanton Glarus sowie Appenzell Innerrhoden (insgesamt 20 Abstimmungen) zurückzuführen. Lässt man diese statistische Neuerung unbeachtet, ist eine leicht rückläufige Tendenz kantonaler Abstimmungen seit dem Jahr 2011 zu erkennen.

Die durchschnittliche Stimmbeteiligung bewegte sich mit 40,38% etwas unter dem Niveau der Vorjahre (2015-2017: 44,28%; 2018: 44,32%). Ein solcher Rückgang konnte auch bei den eidgenössischen Wahlen 2019 beobachtet werden (minus 3,4 Prozentpunkte in Bezug auf 2015).³⁸ Es überrascht denn auch nicht, dass die unterdurchschnittliche Beteiligung nicht in erster Linie einzelnen statistischen Ausreissern geschuldet ist, sondern mehr oder weniger über sämtliche Kantone beobachtet werden kann. Ähnlich wie bereits in den Jahren zuvor,³⁹ fiel die Stimmbeteiligung im Schnitt zudem deutlich höher aus (plus 7,3%), wenn mit dem gleichen Urnengang auch über eine eidgenössische Vorlage abgestimmt wurde.

Hinsichtlich der Stimmbeteiligung dürfte auch die rechtliche Natur der Volksbefragung von Interesse sein. Während im Jahr 2018 insgesamt 51 direkt vom Stimmvolk initiierte Abstimmungen (21 Volksinitiativen und 26 fakultative Referenden) 32 obligatorischen Referenden gegenüberstanden,

38 P. Sciarini/N. Stojanovic, Die ersten Daten zur Wahlbeteiligung bei den eidgenössischen Wahlen liegen vor. Sie zeichnen kein gutes Bild der Jungen – wären da nicht die Frauen, NZZ vom 14.11.19, www.nzz.ch/schweiz/wahlbeteiligung-junge-frauen-auf-dem-vormarsch-ld.1521877.

39 Hierzu Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 7), S. 143.

so waren es im Jahr 2019 nur 47 direkt initiierte Abstimmungen (23 Volksinitiativen und 19 fakultative Referenden), hingegen 53 obligatorische Referenden. Die reduzierte Stimmbeteiligung dürfte deshalb wohl nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen sein, dass die Stimmbevölkerung im Jahr 2019 verhältnismäßig weniger in den Vorbereitungsprozess politischer Entscheidungsfindung einbezogen war.

Nicht verändert hat sich hingegen die Tatsache, dass die Erfolgsaussichten einer Vorlage auch stark von ihrer rechtlichen Natur abhängen. So werden Volksinitiativen erfahrungsgemäß viel häufiger abgelehnt als fakultative oder gar obligatorische Referenden.

II. Neues Transparenzgesetz im Kanton Schwyz

Seit Jahren wird die Schweiz insbesondere im Bericht der Staatengruppe gegen die Korruption (Greco) immer wieder wegen mangelnder Transparenz bei der Parteifinanzierung getadelt.⁴⁰ Auf Eidgenössischer Ebene scheint mit der Volksinitiative „Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (*Transparenz-Initiative*)“ nun etwas Bewegung in die Sache gekommen zu sein. Der Kanton Schwyz hat bereits 2018 die komparable Volksinitiative „Für eine Offenlegung der Politikfinanzierung“ angenommen, über deren Umsetzung auf Gesetzesebene nun im Mai 2019 abgestimmt wurde. Die ursprünglich mit nur 50,3% angenommene Verfassungsänderung sah die Offenlegung der Finanzierung des Budgets sämtlicher Akteure von Wahlen und Abstimmungen sowie die Offenlegung sämtlicher Interessenbindungen aller Kandidierenden vor. Eine Bestimmung, wonach eine Verletzung zum Ausschluss sämtlicher Kandidierenden der entsprechenden Gruppierung von den Wahlen hätten führen sollen, wurde infolge Verstoßes gegen übergeordnetes Recht (Wahl- und Abstimmungsfreiheit), im Vorfeld für ungültig erklärt. Damit ist der Kanton Schwyz aktuell der einzige Deutschschweizer Kanton mit einer entsprechenden Bestimmung. Bisher kennen nur die Kantone Genf, Neuenburg und Tessin entsprechende Regelungen. Im Kanton Schaffhausen steht im Jahr 2020 eine entsprechende Volksabstimmung an.

Die Umsetzung auf Gesetzesebene erwies sich als einigermaßen schwierig. Zwar wurde das neue Transparenzgesetz im Parlament noch mit 52 zu

40 Die Schweiz steht erneut wegen geheimer Parteifinanzierung in der Kritik, NZZ Online vom 24.8.2017, www.nzz.ch/schweiz/parteienfinanzierung-schweiz-steht-wegen-mangelnder-transparenz-in-kritik-ld.1312426.

38 Stimmen angenommen, doch sprachen sich im Vorfeld der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019, alle großen Parteien gegen das neue Gesetz aus (inklusive der Initiantin).⁴¹ Umso erstaunlicher schien es, dass die Vorlage vom Volk schließlich doch verhältnismäßig deutlich, mit 54,4% angenommen wurde. Damit ist die Sache allerdings noch nicht abgeschlossen. Die Initiantin hat gegen die Umsetzung Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht eingereicht, mit der Begründung, das neue Gesetz verstoße gegen die ursprüngliche Verfassungsbestimmung. Dabei wird in erster Linie kritisiert, das Gesetz erlaube die Annahme anonymer Spenden unter CHF 1'000, die Verfassungsbestimmung kenne aber einen solchen Ausschluss nur dann, wenn der gespendete Betrag jährlich nicht höher als CHF 1'000 bzw. 5'000 ausfalle. Entsprechend könne die Bestimmung durch Spenden in Tranchen unter CHF 1'000 umgangen werden. Zudem sei auf der Ausgabenseite willkürlich eine Wesentlichkeitsschranke von CHF 10'000 für kantonale Wahl- oder Abstimmungssachen bzw. CHF 5'000 für Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene eingeführt worden, welche die Verfassung ebenfalls nicht kenne.⁴² Diese Differenzen zwischen Verfassung und Gesetz erscheinen zumindest problematisch. Es bleibt abzuwarten wie sich das Bundesgericht diesbezüglich entscheiden wird. Der Entscheid dürfte auch hinsichtlich der bevorstehenden eidgenössischen Abstimmung von Bedeutung sein. Die erneute Annahme einer solchen Vorlage im Kanton Schwyz – nota bene einem bürgerlich dominierten Kanton – besitzt allerdings schon als solche einiges an Signalwirkung.

III. Kehrtwende bei der gemeinsamen E-Voting Strategie der Kantone

Die Frage nach der Art der Stimmabgabe ist zentral für eine direkte Demokratie bzw. für die Demokratie an sich. Es ist damit nicht verwunderlich,

41 *E. Aschwanden*, Das Volk will Transparenz – Linke und Bürgerliche sagen: aber bitte nicht so, NZZ Online vom 7.5.2019, www.nzz.ch/schweiz/in-schweyz-lehnen-alle-parteien-neues-transparenzgesetz-ab-ld.1478515.

42 Initianten bringen Schwyzer Transparenzgesetz vor Bundesgericht, NZZ Online vom 9.8.2019, www.nzz.ch/schweiz/initianten-bringen-schwyz-er-transparenzgesetz-vor-bundesgericht-ld.1500883.

dass Diskussionen betreffend die Einführung bzw. Gestaltung der elektronischen Stimmabgabe, des sogenannten E-Votings,⁴³ vergleichsweise emotional geführt werden. Haben sich Bund und Kantone im Jahr 2017 noch zum Ziel gesetzt, dass im Rahmen der eidgenössischen Wahlen 2019 in zwei Dritteln aller Kantone die elektronische Stimmabgabe zur Verfügung stehen soll,⁴⁴ so scheint in ebendiesem Jahr ein Richtungswechsel stattgefunden zu haben.

Die politischen Rechte der jeweiligen Ebene werden von Bund und Kantonen grundsätzlich autonom festgesetzt (Art. 39 Abs. 1 BV). Die Durchführung von eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen obliegt allerdings ebenfalls den Kantonen, wobei deren Recht jeweils ergänzend zur Anwendung gelangt (Art. 10 Abs. 2 sowie Art. 83 BPR⁴⁵).⁴⁶ Hinsichtlich der elektronischen Stimmabgabe sieht das Bundesrecht seit 2003 vor, dass der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zulassen kann (Art. 8a Abs. 1 BPR). Sofern diese Versuche über längere Zeit erfolgreich und pannenfrei durchgeführt werden, kann er die Kantone seit 2008, auf ein entsprechendes Gesuch hin darüber hinaus ermächtigen, die Versuche für eine durch ihn festgelegte Dauer weiterzuführen (Art. 8a Abs. 1^{bis} BPR). Der Bundesrat hat die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulassung der elektronischen Stimmabgabe auf Verordnungsebene festgehalten.⁴⁷ Der jeweilige Kanton hat dabei insbesondere eine sichere und vertrauenswürdige Stimmabgabe zu gewährleisten, die Dokumentation der relevanten Abläufe sicherzustellen und gleichzeitig die Bedürfnisse der Stimmberechtigten in der Handhabung zu berücksichtigen (Art. 2 VEleS). Mittlerweile haben bereits über 300 Versuche in insgesamt 15 Kantonen stattgefunden, wobei dieser Kanal jeweils

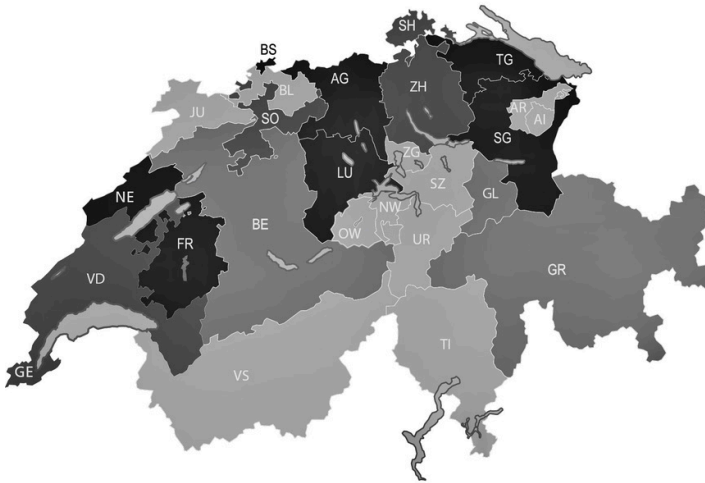
43 A. Tschentscher/M. Minder, Direkte Demokratie in der Schweiz – Landesbericht 2014, in: L.P. Feld u.a. (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2014-2016, Baden-Baden 2018, S. 175 ff. (180 f.).

44 A. Fumagalli, Das sind die Hintergründe des abrupten Genfer Rückzugs aus dem E-Voting – mit Folgen für Bern, Aargau und Luzern, NZZ Online vom 19.6.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-darum-bricht-genf-so-abrupt-ab-ld.1490228.

45 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (BPR, SR 161.1).

46 P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl. 2016, S. 638.

47 Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (VEleS, SR 161.116).



- Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Geplante (Wieder-)Aufnahme der Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Frühere Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe
- Bisher noch keine Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe

Stand: Juli 2019

von bis zu Zweidritteln der Stimmenden eines Kantons mit der entsprechenden Möglichkeit, genutzt wurde.

Zu Beginn des Jahres 2019 wurde E-Voting von insgesamt noch 10 Kantonen angeboten (vgl. Abbildung), wobei diese dabei grundsätzlich auf zwei durch den Bund verifizierte Systeme zurückgreifen konnten. Zur Verfügung stand einerseits ein durch den Kanton Genf entwickeltes System und andererseits eine Software der schweizerischen Post.⁴⁸

Im Juni 2019 entschied nun aber der Kanton Genf, sein E-Voting System per sofort aufzugeben. Die Bundeskanzlei hatte im Frühling eine Prüfung des Systems auf den Sommer angesetzt. Da der entsprechende Entscheid der BK erst im August gefällt worden wäre, erachtete die Genfer Regierung das Risiko für eine reibungslose Durchführung der nationalen Parlamentswahlen im Oktober als zu groß, da eine Anpassung der Stimmrechtsausweise bei negativem Bescheid wohl nicht mehr rechtzeitig hätte vorgenommen werden können. Dieser Entscheid des Kantons Genf beendigte unmittelbar die mittelfristigen E-Voting Pläne der Kantone Bern, Aargau, Luzern, St. Gallen und Waadt, welche sich des Genfer Systems bedienten.⁴⁹

48 www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/ueberblick.html.

49 A. Fumagalli, Hintergründe (Fn. 44).

Die schweizerische Post hat das durch sie zur Verfügung gestellte Konkurrenzsystem bereits Anfang 2019 zu Testzwecken weltweiten Hackerangriffen ausgesetzt sowie dessen Quellcode publiziert. Dabei wurden gravierende Sicherheitslücken festgestellt.⁵⁰ Konsequenterweise wurde die Software im Juli 2019 ebenfalls vollständig außer Betrieb genommen.⁵¹ Damit ist die elektronische Stimmabgabe seit Mitte Juli 2019 in keinem Kanton mehr möglich. Entsprechend hat auch der Bundesrat entschieden, den Versuchsbetrieb neu auszurichten und die Einführung des E-Votings als ordentlichen Stimmkanal zurückzusetzen.⁵²

IV. Neues Laizitätsgesetz im Kanton Genf

Die Verhältnisse zwischen Staat und Religionsgemeinschaften zeichnen sich in der Schweiz durch einen ausgeprägten Föderalismus aus (Art. 72 Abs. 1 BV). Die Verhältnisse in den Kantonen unterscheiden sich signifikant, wobei insbesondere der Kanton Genf von einer ausgesprochen laizistischen Tradition bestimmt ist. Neben Neuenburg ist er der einzige Kanton, in dem Religionsgemeinschaften nicht öffentlich-rechtlich anerkannt werden können. Es besteht eine eigentliche Trennung zwischen Kirche und Staat. Das Prinzip der Laizität wurde dabei bereits 1907 in der Verfassung verankert. Dies dürfte nicht zuletzt seiner Nähe zum streng laizistischen Frankreich geschuldet sein. Entstand diese strenge Trennung zwischen Kirche und Staat zunächst vor dem Hintergrund rivalisierender christlicher Denominationen, so haben sich die entsprechenden Spannungsfelder im Zuge der Globalisierung auf andere Religionsgemeinschaften ausgeweitet.⁵³ Sinnbildlich für die aktuelle Problematik steht noch immer ein Leitenstreich des Bundesgerichts aus dem Jahre 1997.⁵⁴ Einer muslimischen Lehrerin

50 L. Mäder, Schwerer Fehler beim E-Voting-System der Post entdeckt, NZZ Online vom 12.3.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-kritischer-fehler-beim-post-system-entdeckt-ld.1466535.

51 Kein E-Voting bei den nationalen Wahlen im Herbst, NZZ Online vom 5.7.2019, www.nzz.ch/schweiz/kein-e-voting-bei-den-nationalen-wahlen-im-herbst-ld.1494108.

52 L. Mäder, Plan für E-Voting war zu ambitiös – der Bundesrat legt nach Mängeln und Widerstand eine Pause ein, NZZ Online vom 27.6.2019, www.nzz.ch/schweiz/e-voting-der-bundesrat-stellt-ambitionierte-plaene-zurueck-ld.1491926.

53 Ch. Büchi, Genf – ein Kanton ohne Konfession, NZZ Online vom 2.2.2019, www.nzz.ch/schweiz/genf-kanton-ohne-konfession-ld.1456698.

54 BGE 123 I 296 E. 2 ff. S. 299 ff.

wurde von der Generaldirektorin des Kantons Genf das Tragen eines Kopftuches während des Unterrichts untersagt. Man stützte sich dabei auf Art. 6 des kantonalen Gesetzes über das öffentliche Unterrichtswesen,⁵⁵ welches die Achtung der politischen und konfessionellen Überzeugungen der Schüler und der Eltern garantierte, Art. 120 Abs. 2 aLIP, wonach Beamte konfessionell neutral sein müssten („les fonctionnaires doivent être laïques“), sowie auf Art. 164 ff. der Kantonsverfassung,⁵⁶ welche die Religionsneutralität des Staates anerkennen. Das Bundesgericht stützte diesen Entscheid.

Am 10. Februar 2019 nun nahm die Stimmbevölkerung des Kantons Genf ein neues Laizitätsgesetz⁵⁷ mit 55,05% Ja-Stimmen an. Darin wird unter anderem explizit auf Gesetzesstufe festgehalten, dass sämtliche Beamten, also insbesondere auch die gewählten Mitglieder des Conseil d’Etat sowie des Grand Conseil (Art. 3 Abs. 4 LLE) und Abgeordneten auf kommunaler Stufe, keine nach außen sichtbare religiösen Symbole tragen dürfen (Art. 3 LLE). Das Gesetz erlaubt zudem die Durchführung religiöser Veranstaltungen auf öffentlichem Grund nur noch in Ausnahmefällen (Art. 6 LLE). Darüber hinaus hat nun der Conseil d’Etat sogar die Befugnis, um schwerwiegende Störungen der öffentlichen Ordnung zu verhindern, das Tragen religiöser Symbole in öffentlichen Gebäuden auch für Private in zeitlichen Schranken zu untersagen (Art. 7 LLE).

Gegen die eben genannten Bestimmungen wurde beim Verfassungsgericht des Kantons Genf Beschwerde wegen Verstoß insbesondere gegen die Glaubens- und Gewissensfreiheit erhoben. Das Gericht hieß die Beschwerde insoweit gut, als Vertretern der Legislative verboten wurde, religiöse Symbole nach außen sichtbar zu tragen. Als Parlamentarier einer Milizlegislative würden diese nicht den Staat, sondern gerade die Gesellschaft und ihren Pluralismus verkörpern. Entsprechend sollen auch diverse religiöse Strömungen vertreten sein können. Der besagte Art. 3 Abs. 4 LLE würde faktisch darauf hinauslaufen, die Annahme der Wahl von konfessionellen Unvereinbarkeiten abhängig zu machen.

55 Loi cantonale du 6.11.1940 sur l’instruction publique, (LIP, Ref. C 1 10), i.d.F. vom 12.11.1997.

56 Constitution de la République et canton de Genève (KV-GE, GE-RS A 2 00), i.d.F. vom 12.11.1997.

57 Loi sur la laïcité de l’Etat du 26.4.2018 (LLE, GE-RS A 2 75).

Hinsichtlich der restlichen Rügen wies das Gericht die Beschwerde in Anlehnung an die bundesgerichtliche Rechtsprechung⁵⁸ ab, wobei es wiederum die laizistische Tradition des Kanton Genfs betonte.⁵⁹

C. Direkte Demokratie in den Gemeinden

Auf der untersten Ebene der Staatsorganisation bietet erneut die in den vorausgehenden Ausgaben bereits mehrfach diskutierte sog. „Jurafrage“ staatsrechtlich interessantes Material.⁶⁰ Wie bereits im Landesbericht von 2015-2017 erwähnt, stimmte die bernische Gemeinde Moutier am 17.6.2017 dem Kantonswechsel zum Kanton Jura mit 51,7% Ja- Stimmen und nur 137 Stimmen Differenz knapp zu. Der in der Folge aufgekommene Verdacht von Unregelmäßigkeiten im Abstimmungsverlauf, führte zu einer erfolgreichen Beschwerde in Abstimmungssachen beim Regierungstatthalter Jura bernois (Art. 63 Abs. 1 lit. B i.V.m. Art. 60 Abs. 1 lit. b Ziff. 2 VRPG⁶¹). Eine dagegen beim bernischen Verwaltungsgericht erhobene Beschwerde wurde größtenteils abgewiesen.⁶² Nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils, gilt die Abstimmung als aufgehoben und muss nun wiederholt werden. In der Folge sollen einige wesentlichen Punkte dieses „direktdemokratischen Unfalls“⁶³ kurz aufgegriffen werden. Entsprechend wird das Instrument der Abstimmungsbeschwerde in kommunalen Angelegenheiten am Beispiel des Kantons Bern kurz erläutert (I.) um anschließend den Abstimmungstourismus, als einen der Hauptbeschwerdegründe der vorangehend geschilderten Abstimmungssache genauer zu betrachten (II).

58 Die oben geschilderte Rechtsprechung bestätigend: BGer 2C_546/2018 vom 11.3.2019, E. 4.

59 Cour de justice (GE) ACST/38/2019 du 21.11.2019, E. 9 ff.

60 Tschentscher/Minder, Landesbericht 2013 (Fn. 8), S. 212 f.; Tschentscher/Gutmann/Ruchti, Landesbericht 2015-2017 (Fn. 7), S. 162 f.

61 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern vom 23.05.1989 (VRPG, BSG 155.21).

62 Verwaltungsgericht (BE) 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019.

63 A. Glaser/C. Zubler, Entscheidbesprechungen, Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Urteil, 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019, Gemeinde Moutier und A. et al. gegen Regierungstatthalteramt des Berner Juras und O. et al., in: AJP 2019, S. 1359.

I. Kommunale Abstimmungsbeschwerde im Kanton Bern

Die Zuständigkeit für kommunale Abstimmungsbeschwerden im Kanton Bern liegt, wie dem einleitenden Sachverhalt bereits entnommen werden kann, bei einem der zehn kantonalen Regierungsstatthaltern bzw. Regierungsstatthalterinnen. Als solche werden im Kanton Bern die Vertretungen des Regierungsrates in den jeweiligen Verwaltungskreisen bezeichnet. Sie treten je nach Situation als Bewilligungs-, Genehmigungs-, Verwaltungsjustiz-, und/oder Vollzugsbehörde auf (Art. 93 KV-BE⁶⁴). Angefochten werden kann deren Entscheid, dem gewöhnlichen Instanzenzug entsprechend zunächst beim bernischen Verwaltungsgericht (Art. 74 Abs. 1 lit. c VRPG) und anschließend beim Bundesgericht (Art. 82 lit. c BGG⁶⁵). Von Interesse ist vorliegend aber lediglich das Verfahren auf kantonaler Ebene.⁶⁶ Dabei ist im Rahmen einer Abstimmungsbeschwerde insbesondere die Frage nach der Beschwerdebefugnis (Legitimation) besonders geregelt. Setzt die die allgemeine Beschwerdebefugnis nach Art. 65 VRPG (bzw. Art. 79 VRPG betr. die zweite Instanz) einerseits die Teilnahme bzw. die fehlende Teilnahmemöglichkeit am vorinstanzlichen Verfahren und andererseits ein besonderes „Berührtsein“ durch den angefochtenen Entscheid sowie ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung voraus (sog. Verletztenbeschwerde), so ist im Rahmen von Abstimmungssachen die Legitimation bereits dann gegeben, wenn der Beschwerdeführer in der entsprechenden Gemeinde stimmberechtigt ist (sog. Bürgerbeschwerde; Art. 65b Abs. 1 lit. b VRPG bzw. Art. 79b Abs. 1 lit. b VRPG).⁶⁷ Hinsichtlich der möglichen Beschwerdegründe, weist die Abstimmungsbeschwerde die Besonderheit auf, dass nur unrichtige bzw. unvollständige Sachverhaltsfeststellungen sowie Rechtsverletzungen, nicht aber Unangemessenheit gerügt werden können.⁶⁸ Anfechtbar sind dabei grundsätzlich sämtliche Verfügungen sowie andere (Real-) Akte im Zusammenhang mit der Vorbereitung, der Durchführung und dem Ergebnis von Abstimmungen.

64 Verfassung des Kantons Bern vom 6.6.1993 (KV-BE, BSG 101.1).

65 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17.6.2005 (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

66 Die Regelungen auf Bundesebene sind aber grosso modo identisch.

67 Hierzu und zum Folgenden: *M. Müller*, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 170 ff.

68 Das ist zumindest in erster Instanz ungewöhnlich.

In diesem Sinne kennt der Kanton Bern mit der Beschwerde betreffend kommunale Abstimmungssachen zumindest formell⁶⁹ ein Instrument, welches dem Stimmbürger die relativ unkomplizierte und doch umfangreiche gerichtliche Überprüfung seines kommunalen Stimmrechts ermöglicht.

II. Abstimmungstourismus als Beschwerdegrund

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert die politischen Rechte in Art. 34 BV. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtes ist gestützt darauf kein Abstimmungs- und Wahlergebnis anzuerkennen, welches nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.⁷⁰ Wenn auch die bundesgerichtliche Formel materielle Voraussetzungen einzelner Stimmabgaben besonders betont und damit ein elementares Element Schweizerischen Demokratieverständnisses kundtut,⁷¹ so folgt aus der Organfunktion des Stimmrechts aber eben auch, dass ein unverfälschte Willenskundgabe nur dann möglich ist, wenn der Stimmkörper richtig zusammengesetzt ist.⁷² Es dürfte einleuchten, dass diese Problematik im Rahmen Abstimmung hinsichtlich der Gebietszugehörigkeit eine besondere Relevanz entwickelt.

Neben dem Anspruch auf Zuerkennung der eigenen Stimmberechtigung muss als negatives Korrelat auch der Ausschluss Nichtberechtigter erfasst sein. In der Schweiz basiert die Zusammensetzung des Stimmkörpers in erster Linie auf dem Konzept des politischen Wohnsitzes (Art. 39 Abs. 2 BV bzw. Art. 7 Abs. 1 PRG⁷³), wobei sich dieser grundsätzlich aus zwei Elementen zusammensetzt. So muss, abgesehen von gewissen Ausnahmen, einerseits ein zivilrechtlicher Wohnsitz im Sinne eines tatsächlichen und alleinigen Aufenthaltes mit der Absicht dauernden Verbleibens vorliegen, andererseits muss eine formelle Anmeldung durch Hinterlegung der Schriften bei der jeweiligen Gemeinde erfolgt sein.⁷⁴ Damit ergibt sich bereits begrifflich, dass immer nur an einem Ort gleichzeitig politischer Wohnsitz

69 Auf inhaltliche Aspekte soll hier nur unter dem Gesichtspunkt des Abstimmungstourismus eingegangen werden vgl. II.

70 Statt vieler BGE 140 I 394 E. 8.2 S. 402.

71 P. Tschannen, BV (Fn. 31), Art. 34 Rn. 2.

72 P. Tschannen, Staatsrecht (Fn. 46), S. 664.

73 Gesetz über die politischen Rechte des Kantons Bern vom 5.6.2012 (PRG, BSG 141.1).

74 U. Häfelin et al., Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Bundesstaatsrecht), 9. Aufl. 2016, S. 407; Art. 7 Abs. 2 PRG.

genommen werden kann. Anders als auf Bundesebene, kennt der Kanton Bern im Rahmen des Stimmrechts auf kommunaler Ebene zusätzlich eine sogenannte Karenzfrist, wonach das Stimmrecht in ebendiesen Angelegenheiten erst drei Monate nach der effektiven Wohnsitznahme in der entsprechenden Gemeinde entsteht (Art. 114 KV-BE). Grundlage hierfür ist dann die Eintragung im entsprechenden Stimmregister (Art. 6 Verordnung über das Stimmregister⁷⁵).

Im Vorfeld der Abstimmung über die Kantonszugehörigkeit der Gemeinde Moutier, haben nun – so die Erkenntnisse der Regierungsrätin Jura bernois und des Verwaltungsgerichtes – rund 20 Personen ihren Wohnsitz formell in die Gemeinde Moutier verschoben und sich im Stimmregister eintragen lassen, ohne allerdings die Anforderungen eines alleinigen Aufenthaltes mit der Absicht dauernden Verbleibens zu erfüllen (sog. fiktiver Wohnsitz).⁷⁶ Bereits die Absicht der dauernden Niederlassung in der Gemeinde schien den Verwaltungsjustizbehörden mehr als zweifelhaft. Hinzu kam, dass sich die Behörden in Moutier, obwohl rechtlich dazu verpflichtet, im Vorfeld der Abstimmung stets weigerten, die Stimmrechtsregister der Staatskanzlei des Kantons Bern sowie auch dem Bundesamt für Justiz zur Kontrolle auszuhändigen. Eine Aushändigung erfolgte erst, als die Abstimmung bereits begonnen hatte.

Obwohl nicht alleine ausschlaggebend, führte insbesondere dieser Abstimmungstourismus zur Aufhebung der Abstimmung vom 18. Juni 2017. Zum Schutze der direkten Demokratie auf unterster Staatsorganisatorischer Ebene, ist ein solcher Entscheid denn auch unbedingt notwendig. Die Vorteile der Flexibilität und der erhöhten Stimmkraft des Einzelnen, wie es ein kommunaler Stimmkörper mit sich bringt, birgt auf der Gegenseite die verstärkte Anfälligkeit auch und gerade auf individuelle Beeinflussung. Es ist Aufgabe der Justizbehörden, dieses leistungsfähige aber durchaus fragile Organ zu schützen.

75 Verordnung über das Stimmregister des Kantons Bern vom 10.12.1980, (BSG 141.113).

76 Hierzu und zum Folgenden: Verwaltungsgericht (BE) 100.2018.388, .390, .400, .435 und .446 vom 23.8.2019, E. 7.

Abgekürzte Links:

.../as/ = www.admin.ch/ch/d/as/index.html

.../classified-compilation/... = www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/...

.../federal-gazette/... = www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/...

.../ff/ = www.admin.ch/ch/d/ff/index.html

.../geschaeft? = www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?...

.../ref/ = www.bk.admin.ch/aktuell/abstimmung/ref/

.../rf/ = www.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html

.../sr/ = www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html

.../va/ = www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_2_2_4_1.html

.../vi/ = www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_2_2_5_1.html

Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis

Wilfried Marxer

A. Einleitung¹

Als kleines Nachbarland der Schweiz und Österreichs ist das Fürstentum Liechtenstein durch mancherlei geschichtliche, wirtschaftliche, kulturelle und rechtliche Beziehungen mit seinen Nachbarn verbunden. Trotz vieler Einflüsse dieser beiden Staaten weist der Klein(st)staat Liechtenstein manche Besonderheiten auf. Unschwer von aussen erkenn- und wahrnehmbar ist die besondere Staatsform, die als Mischform zwischen Monarchie und Demokratie oder als eine dualistische Verfassungskonstruktion charakterisiert wird.² Dies ist programmatisch niedergelegt in Artikel 2 der Verfassung: „Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.“³

Von aussen weniger stark wahrgenommen werden die direkten Mitspracherechte des Volkes in Liechtenstein. Wenn die einschlägigen globalen Übersichten über direktdemokratische Verfahren und deren Anwendung konsultiert werden, stellt man jedoch fest, dass Liechtenstein weit oben im

1 Alle in diesem Beitrag angegebenen Internetquellen wurden zuletzt am 8.6.2020 aufgerufen.

2 Riklin, Alois (1987): Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. Festvortrag. In: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hg.): Eröffnung des Liechtenstein-Instituts. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Kleine Schriften, 11), S. 20–37; Batliner, Gerard (Hg.) (1994): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21).

3 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5.10.1921 (in Folge: LV) (LGBL 1921.015; www.gesetze.li).

Ranking der direkten Demokratie anzutreffen ist, nicht nur die rechtlichen Regelungen, sondern auch die Anwendungshäufigkeit betreffend.⁴

Dieser Beitrag geht zunächst auf die Entwicklung der direktdemokratischen Rechte auf nationaler Ebene – unter Ausklammerung der direkten Volksbeteiligung auf kommunaler Ebene (Gemeinden) – ein. Anschließend werden die Besonderheiten der direktdemokratischen Instrumente und Verfahren in Liechtenstein beleuchtet. Ein weiteres Kapitel widmet sich den Herausforderungen und Einflüssen der Corona-Pandemie 2020 auf die direkte Demokratie in Liechtenstein. Mit einem Fazit schliesst dieser Beitrag.

B. Entwicklung der direktdemokratischen Rechte

Die direktdemokratischen Rechte auf nationaler Ebene wurden im Zuge der Demokratisierung des politischen Systems Liechtensteins mit der Verfassung von 1921 eingeführt.⁵ Die Hürden für direktdemokratische Beteiligungen sind dabei bis in die Gegenwart tendenziell gesunken, sowohl die finanziellen Schwellenwerte wie auch das Unterschriftenquorum betreffend,⁶

4 Das Centre of Direct Democracy listet für Liechtenstein 110 nationale Volksabstimmungen auf (www.cd2.ch). Das sind zwar deutlich weniger als in der Schweiz (647), aber mehr als in anderen europäischen Staaten mit relativ hoher Frequenz an nationalen Volksabstimmungen, so Italien (83), Irland (42), San Marino (29), Slowenien (25), Dänemark (23) oder Litauen (23). Die hohe Zahl an Volksabstimmungen in Liechtenstein wird auch in verschiedenen akademischen Studien attestiert, etwa: Altman, David (2011): *Direct democracy worldwide*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 75; Qvortrup, Matt (2014): *Referendums in Western Europe*. In: Matt Qvortrup (Hg.): *Referendums around the world: The continued growth of direct democracy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 43–64, hier: S. 45.

5 Zur Entwicklung und Praxis der direkten Demokratie in Liechtenstein siehe insbesondere: Marxer, Wilfried (2018): *Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis*. Barend: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 60); Geisselmann, Christian (2017): *Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung empirischer Erfahrungswerte*. Dissertation Private Universität im Fürstentum Liechtenstein. Bregenz; einzelne Abstimmungsanalysen und Umfragen zu Volksabstimmungen online zugänglich unter: www.liechtenstein-institut.li.

6 Bei der Einführung der Verfassung 1921 war bezogen auf den Staatshaushalt ein Referendum beispielsweise nur bei einer einmaligen Ausgabe in der Höhe von damals rund 4 Prozent des Staatshaushalts zulässig, gegenwärtig sind es rund 0,04

und neue Instrumente wurden seitdem eingeführt: 1992 folgte die Einführung des Staatsvertragsreferendums, 2003 im Zuge einer Verfassungsrevision ein weiterer Ausbau des Instrumentariums der direkten Demokratie.

I. Demokratiebewegung Anfang 20. Jahrhundert

Bis zur Verfassung von 1921 lagen die Staatsgeschäfte weitgehend in der Hand des regierenden Fürsten, welcher fernab von Liechtenstein in Wien und auf seinen Ländereien in Böhmen, Mähren, Niederösterreich und weiteren Regionen residierte. Die Herrschaft in Liechtenstein wurde durch fürstliche Beamte – Landvogt oder Landesverweser – ausgeübt. Der Landtag hatte selbst auf Basis der konstitutionellen Verfassung von 1862 noch kaum Befugnisse.⁷ Doch rund um den in der Schweiz als Jurist ausgebildeten Abgeordneten Wilhelm Beck formierte sich ab 1914 eine Opposition im Landtag, die mehr demokratische Mitsprache einforderte. Parteien existierten noch nicht und dem 15-köpfigen Landtag gehörten auch drei vom Fürsten ernannte Mitglieder an.⁸

Der Niedergang der österreichischen Monarchie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges läutete auch in Liechtenstein eine Zeitenwende ein: Der Zollvertrag mit Österreich sollte durch eine wirtschaftliche Annäherung an die Schweiz ersetzt werden, der Zerfall der in Liechtenstein verwendeten österreichischen Kronenwährung liess es ratsam erscheinen, den Schweizer Franken als Währung zu übernehmen, und innenpolitisch sollten dem Volk mehr Rechte eingeräumt werden.⁹ Beck gründete 1918 die erste Partei – die

Prozent (Marxer, *Direkte Demokratie*, Fn. 5, S. 184). Ferner mussten 1921 je nach Instrument rund 22 bis 33 Prozent der Stimmberechtigten ein Referendum oder eine Initiative unterzeichnen, gegenwärtig sind es rund 5 beziehungsweise 7,5 Prozent.

7 Wille, Herbert (2012): Liechtenstein. In: Werner Daum et al. (Hg.): *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel*. Bonn: Dietz (2), S. 1077–1112.

8 Quaderer-Vogt, Rupert (1994): Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921. In: Gerard Batliner (Hg.): *Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21), S. 105–140.

9 Über die Zeit von 1914 bis 1926 ausführlich: Quaderer-Vogt, Rupert (2014): *Bewegte Zeiten. Liechtenstein 1914 bis 1926*. 3 Bände. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Christlich-soziale Volkspartei –, konservativere Kreise riefen wenig später die Fortschrittliche Bürgerpartei ins Leben.¹⁰

II. Verfassung von 1921

Beck zeigte sich weiter als Motor einer Reformbewegung, die schliesslich 1921 in eine neue Verfassung mündete.¹¹ Wesentliche Neuerungen waren: Volkswahl aller Landtagsabgeordneten (allerdings ohne Stimmrecht der Frauen), Regierung bestehend aus liechtensteinischen Staatsbürgern, Kräftegleichgewicht zwischen Fürst und Volk, nicht zuletzt auch die Einführung direktdemokratischer Rechte, die nach Schweizer Vorbild, insbesondere mit Blick auf die Kantone, ausgestaltet waren.¹² Die eingeführten Instrumente waren die Initiative, das Referendum, die Einberufung oder Abwahl des Landtages sowie das Landtagsbegehren als Volksabstimmung über einen Landtagsbeschluss oder als Konsultativabstimmung auf Anordnung des Landtages.¹³ Diese sind bis heute in Kraft, wenngleich der Kreis der Stimmberechtigten, die Unterschriftenquoren, manche Bestimmungen zu den Verfahren und der amtlichen Kommunikation angepasst und geändert wurden. Nachfolgend werden jeweils die aktuell gültigen Regelungen beschrieben.¹⁴

10 Quaderer-Vogt, Rupert (1996): Wege und Umwege zu den Parteigründungen in Liechtenstein. In: Vaterländische Union (Hg.): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union, S. 20–57.

11 Zu den Verhandlungen bis zur Realisierung der neuen Verfassung siehe verschiedene Beiträge in: Vaterländische Union (Hg.) (1996): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union.

12 Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten (Fn. 9); Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5). Siehe auch einschlägige Lemma im Historischen Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online unter: historisches-lexikon.li.

13 Ausgaben der Landesgesetzblätter chronologisch und aktuelles, konsolidiertes Recht auf www.gesetze.li; Kommentierung der einzelnen Artikel der Verfassung im Online-Verfassungskommentar des Liechtenstein-Instituts: verfassung.li.

14 Basierend auf Bestimmungen der Verfassung sind spezifische Regelungen zu direktdemokratischen Rechten und Verfahren, zu Abstimmungen und Wahlen im Gesetz vom 17.7.1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (in Folge: VRG; Volksrechtegesetz; LGBI. 1973.050) niedergelegt. Auf kommunaler Ebene sind zudem Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 20.3.1996 (in Folge: GemG; LGBI. 1996.076) zu beachten.

1. Initiative

Eine Initiative kann entweder mittels landesweiter Unterschriftensammlung (Sammelbegehren) oder mittels einer bestimmten Anzahl von Beschlüssen von Gemeindeversammlungen¹⁵ – das sind Beschlüsse von in einer Gemeinde Stimmberechtigten (Gemeindebegehren) – lanciert werden. Gegenstand einer Initiative können ein neues Gesetz oder eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung sein. Der Vorschlag kann als formulierter Entwurf oder als einfache Initiative eingebracht werden.¹⁶

Eine formulierte Initiative, was bei Initiativen meistens der Fall ist, enthält einen Textvorschlag, der als solcher unverändert in den Rechtsbestand übergehen soll. Am Initiativtext können nach der Anmeldung weder von den Initianten noch von den Behörden Änderungen vorgenommen werden.¹⁷

Demgegenüber enthält eine einfache Initiative einen nicht-formulierten Gesetzesvorschlag.¹⁸

Eine Initiativvorlage wird vorgängig von der Regierung geprüft und anschliessend vom Landtag zugelassen oder für ungültig erklärt.¹⁹ Die Regierung prüft formale Vorgaben, etwa die Stimmberechtigung der Initianten oder die Vorgabe, dass Verfassungs- und Gesetzesmaterien nicht vermengt werden dürfen. Der Landtag wiederum entscheidet über die materielle Zulassung, wobei es wesentlich darum geht, dass eine Vorlage nicht der Verfassung oder bestehenden Staatsverträgen widerspricht. Diese Vorprüfung wurde wegen der Mitgliedschaft Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab 1995 formalisiert,²⁰ während sie vorher situationsbedingt gehandhabt worden war. Die EWR-Mitgliedschaft setzte und setzt nämlich in Liechtenstein einen für Laien unüberschaubaren Rechtsbestand in Kraft, der zwingend direkt anwendbar oder in nationales Recht transferiert werden muss, sodass ein Referendum oder eine Initiative ausgeschlossen werden soll.

15 Art. 27 bis 34 GemG.

16 Art. 80 bis 85 VRG.

17 Art. 82 Abs. 2 VRG.

18 Art. 80 Abs. 2 VRG.

19 Art. 70b VRG.

20 Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1992): Bericht und Antrag der Regierung zur Abänderung des Volksrechtgesetzes. Vaduz (BuA 1992/48).

Von 1921 bis 2019 gelangten 37 formulierte Initiativen zur Abstimmung, 18 davon betrafen die Verfassung, 19 ein Gesetz. 12 Vorlagen wurden an der Urne angenommen, 25 Vorlagen abgelehnt.²¹

20 Vorlagen betrafen Bürgerrechte und politische Rechte, insbesondere das Wahlrecht; sieben Vorlagen betrafen soziale Rechte wie Krankenversicherung oder Pensionskassen; vier Vorlagen griffen Anliegen der Umwelt oder Raumnutzung auf (Jagd, Fischerei oder Verkehrsplanung), drei Vorlagen hatten einen Wirtschaftsbezug, drei Vorlagen bezogen sich auf Steuern oder Finanzen.

Von 1921 bis 2019 gab es fünf einfache Initiativen, wobei drei ähnlich lautende vom gleichen Initianten im Jahr 1925 stammen. Danach gab es nur noch 2008 eine einfache Initiative zum Gesetz über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal, 2016 zu erwerbsabhängigen Krankenkassenprämien. Einfache Initiativen entfalten keine verbindliche Wirkung, falls der Landtag die Initiative ablehnt. Stimmt der Landtag einer einfachen Initiative zu, ist er aufgefordert, die Anregung durch Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder der Verfassung, unter Vorbehalt des Referendums und der Zustimmung des Landesfürsten, zu erledigen.²² Der Landtag kann eine einfache Initiative, die er ablehnt, einer Volksbefragung zuführen. Stimmt die Mehrheit im Sinne der Initiative, ist der Landtag verpflichtet, im Sinne des Volksentscheides gesetzgeberisch tätig zu werden, wobei hierüber wieder ein Referendum möglich sein soll.²³ Die bisherigen einfachen Initiativen fanden im Landtag jedoch kein Gehör.

2. Referendum

Mit einem Referendum kann mittels landesweiter Unterschriftensammlung oder aufgrund von gleichlautenden Beschlüssen einer bestimmten Anzahl von Gemeindeversammlungen eine Volksabstimmung über einen Landtagsbeschluss herbeigeführt werden.²⁴ Zeitnah nach den Landtagssitzungen werden die referendumsfähigen Beschlüsse in amtlichen Kundmachungen

21 Datensatz des Autors.

22 Art. 81 Abs. 3 VRG.

23 Art. 81 Abs. 4 VRG.

24 Art. 66 LV; Art. 75 bis 79 VRG. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 66 LV. Zuletzt bearbeitet: 17.2.2017. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. BERN: verfassung.li; ders. ebd.: Art. 66bis LV. Zuletzt bearbeitet: 21.2.2017.

zum Referendum ausgeschrieben. Ein Referendumsbegehren muss eindeutig ausweisen, gegen welchen Landtagsbeschluss sich das Referendum richtet. Es ist zudem nicht zulässig, ein Referendum gegen einen Teil eines Landtagsbeschlusses (Teilreferendum) zu führen.²⁵

Zum Referendum ausgeschrieben werden Verfassungs- und Gesetzesbeschlüsse sowie Finanzbeschlüsse ab einer bestimmten Ausgabenhöhe, nämlich aktuell eine neue, einmalige Ausgabe von mindestens 500'000 Schweizer Franken oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von 250'000 Schweizer Franken.²⁶ Seit 1992 kann das Volk fakultativ auch über Staatsverträge abstimmen (siehe Staatsvertragsreferendum weiter unten).

Landtagsbeschlüsse werden nur zum Referendum ausgeschrieben, falls sie nicht für dringlich erklärt werden.²⁷ Als dringlich erklärt werden jeweils die Verabschiedung des Finanzgesetzes, welches das Budget für das kommende Jahr festlegt (der sogenannte Landesvoranschlag), ebenso die Bewilligung von Nachtragskrediten oder die Genehmigung von Kreditüberschreitungen der Regierung. Auch in ausserordentlichen Situationen werden Beschlüsse gelegentlich als dringlich erklärt, so auch während der Corona-Krise 2020 (siehe Kapitel weiter unten). Ferner werden Rechtsakte, die aufgrund internationaler Verpflichtungen ins nationale Recht übernommen werden müssen, nicht zum Referendum ausgeschrieben. In der Regel werden grundsätzlich referendumsfähige Beschlüsse des Landtags jedoch zum Referendum ausgeschrieben.

Das erste Referendum in der Zeit von 1921 bis 2019 wurde 1926 zur Brandschadenversicherung ergriffen.²⁸ Insgesamt wurde in dieser Zeit 28 Mal ein Referendum ergriffen. Dabei fand die Landtagsvorlage in 12 Fällen Zustimmung, 16 Vorlagen wurden in einer Volksabstimmung abgelehnt.

Der grösste Widerstand richtet sich gegen Finanzbeschlüsse des Landtages: 12 Vorlagen, über die abgestimmt wurde, betrafen Beschlüsse des Landtages mit finanziellen Folgen, meistens Tiefbau- oder Hochbauprojekte. Dabei wurde je die Hälfte der Vorlagen angenommen beziehungsweise abgelehnt. Auch soziale Fragen waren mit acht Vorlagen bei den Referenden zahlreich vertreten – von Versicherungs- und Besoldungsfragen bis hin zum preiswerten Wohnungsbau. Die vier Vorlagen zu bürgerrecht-

25 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 185–191.

26 Art. 66 LV.

27 Art. 75 Abs. 1 VRG.

28 Angaben aus dem Datensatz des Autors; siehe auch: Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5).

lichen Fragen zwischen 1930 und 2011 betrafen ein Pressegesetz, ein Waffengesetz, das Rauchverbot in der Gastronomie sowie das Partnerschaftsgesetz. Weitere vier Referenden zwischen 1937 und 2018 betrafen das Verbot von Warenhäusern, eine neue Gewerbeordnung, ein Jagdgesetz und die (2018 abgelehnte) finanzielle Beteiligung an der Durchführung eines City-Sprints im Rahmen der Tour de Ski, eines Mehretappen-Weltcup-Langlaufevents.

3. Einberufung oder Abwahl des Landtags

Mit der Verfassung von 1921 wurde dem Volk auch das Recht eingeräumt, den Landtag einzuberufen oder abzuwählen.²⁹ Dieses Instrument wurde erst ein Mal, im Jahr 1928, ergriffen. Die erforderlichen Unterschriften wurden erfolgreich gesammelt, es kam jedoch nicht zur Abstimmung, da der Landesfürst den Landtag auflöste und Neuwahlen folgten.³⁰

4. Landtagsbegehren

Der Landtag kann von sich aus Beschlüsse, die dem Referendum unterstehen, direkt dem Volk zur Entscheidung vorlegen.³¹ Bis 2019 gelangte der Landtag mit insgesamt 37 Vorlagen³² in Form von Landtagsbegehren vor das Stimmvolk, sechs davon waren Gegenvorschläge des Landtages zu Vorlagen von Volksinitiativen.³³ Mit den Gegenvorschlägen hatte der Landtag wenig Erfolg, da nur der erste Gegenvorschlag 1925 über die Zivilprozessordnung und der letzte Vorschlag von 2005 zum Schwangerschaftsabbruch vom Volk angenommen wurden. Mit den anderen Gegenvorschlägen zur Bautätigkeit, zu Fischereikarten, zum Finanzausgleich mit den Gemeinden und zur Gleichberechtigung von Mann und Frau scheiterte der Landtag mit 5,4 bis 33,2 Prozent Zustimmung sehr deutlich.

Mehr Erfolg hatte der Landtag mit den 31 normalen Landtagsbegehren zwischen 1922 (Steuergesetz) und 2019 (Neubau eines Landesspitals): 18

29 Art. 48 Abs. 2 und 3 LV.

30 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 211–215.

31 Art. 66 Abs. 1 LV; Art. 75 Abs. 1 VRG.

32 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 193–206; Datensatz des Autors.

33 Das Recht auf einen Gegenvorschlag zu einer Initiative räumt Art. 83 Abs. 3 VRG ein; Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 199–206.

fanden mehrheitliche Zustimmung, 13 wurden abgelehnt. 17 Vorlagen betrafen einen Gesetzesbeschluss, acht Verfassungsänderungen, vier betrafen Finanzbeschlüsse, zwei Staatsverträge (siehe Abschnitt „Staatsvertragsreferendum“ weiter unten).

Finanzielle Dimensionen hatten zwölf Landtagsvorlagen, dabei nicht nur Finanzbeschlüsse, sondern auch Gesetzesbeschlüsse mit finanziellen Folgen, so etwa die erste Vorlage über ein Steuergesetz 1922, welchem bis 1990 weitere Abstimmungen zum Steuergesetz folgten. In die Kategorie mit Schwerpunkt auf der finanziellen Dimension fallen auch Beschlüsse zu Bauvorhaben wie Elektrizitätswerke 1925 und 1947, der Bau eines Entwässerungskanals 1930, der Bau einer Ortsumfahrungsstrasse 1976 und der Neubau des Landesspitals 2019.

Elf Landtagsbegehren betrafen Bürgerrechte oder politische Rechte, wobei es meistens um Wahlrechtsfragen ging. Die erste diesbezügliche Abstimmung fand 1945 über die Mandatszahl des Landtages statt, die letzte 2000 über das Staatsbürgerschaftsgesetz.³⁴

Zwischen 1962 und 2002 standen noch ein Jagdgesetz, ein Gesetz zur Berglandsanierung und ein Raumplanungsgesetz aufgrund eines Landtagsbegehrens zur Abstimmung, ferner in der Kategorie der sozialen Rechte zwischen 1931 und 1988 drei Abstimmungen über die Arbeitslosenversicherung, die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Pensionsversicherung.

5. Konsultativabstimmung

Gemäss Verfassung ist der Landtag befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen. Im Volksrechtegesetz wird hierfür der Begriff einer Volksbefragung verwendet.³⁵ Eine solche Konsultativabstimmung entfaltet für den Landtag keine verbindliche Wirkung.

Die ersten Abstimmungen, die der Kategorie der Konsultativabstimmungen zugeordnet werden können, fanden noch vor Inkrafttreten der Verfassung von 1921 statt. 1919 wurde über eine Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten und die Herabsetzung des Wahlalters abgestimmt, wobei

34 Zum Landtagsbegehren zur doppelten Staatsbürgerschaft, welches am 30.8.2020 zur Abstimmung gelangte, siehe weiter unten (Ergebnis erst nach Redaktionsschluss dieses Beitrages bekannt).

35 Art. 66 Abs. 3 LV; Art. 79 VRG.

beide Vorschläge nur 45,2 Prozent Zustimmung fanden.³⁶ Im März 1921 wurden die wahlberechtigten Männer an die Urne gerufen, um über den Verbleib des provisorischen Regierungschefs Josef Peer abzustimmen: 61,7 Prozent votierten dafür.

1932 wurde eine Konsultativabstimmung über eine Abänderung des Wahlrechts durchgeführt. Danach folgte nur noch 1968 eine Konsultativabstimmung in Kooperation mit den Gemeinden. Die Frage war, ob das Stimm- und Wahlrecht für Frauen eingeführt werden soll. Interessanterweise wurden dabei auch die Frauen gefragt und die Stimmzettel der Männer und Frauen separat ausgezählt. Ergebnis: Die Frauen votierten mit 50,5 Prozent knapp für die Einführung, bei den Männern stimmten nur 39,8 Prozent dafür. Nach zwei weiteren Volksabstimmungen 1971 und 1973, bei denen die Männer das Frauenstimmrecht ablehnten, dauerte es bis 1984, ehe das Frauenstimmrecht auf Landesebene eingeführt wurde: 51,3 Prozent der männlichen Abstimmungsteilnehmer stimmten schliesslich dafür.³⁷

III. Staatsvertragsreferendum 1992

Der Beitritt Liechtensteins zum Europarat 1978, die Mitgliedschaft in der Uno 1990 und alle anderen mehr oder weniger wichtigen Staatsverträge, darunter auch Kooperationsvereinbarungen mit Nachbarstaaten, konnten bis 1992 nicht vor das Volk gebracht werden.³⁸ Ein diesbezüglicher Versuch der Freien Liste, mittels Volksinitiative das Staatsvertragsreferendum für besonders bedeutende Staatsverträge einzuführen, scheiterte 1989 an der Urne mit 43,2 Prozent Ja-Stimmen. Die sich anbahnende Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) rief jedoch Anfang der 1990er Jahre das Gewerbe auf den Plan: Die Gewerbe- und Wirtschaftskammer lancierte eine Initiative, die ein Mitspracherecht des Volks bei allen Staatsverträgen vorsah. In der Abstimmung vom März 1992 wurde das Staatsvertragsreferendum mit einer Zustimmung von 71,4 Prozent klar angenommen.

36 Datensatz des Autors; siehe auch Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 207–210.

37 Zur Geschichte des Frauenstimmrechts siehe: Marxer, Veronika (1994): Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein. Ein Sittengemälde. In: *Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein*, S. 169–210; *Zeitzeugenberichte in: Banzer, Roman; Quaderer, Hansjörg; Sommer, Roy (Hg.) (2017): Demokratische Momente. Zürich: Limmat Verlag (Liechtenstein erzählen, 1)*, S. 23–116.

38 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 98–100 und S. 388.

In der Folge wurden tatsächlich Volksabstimmungen über die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins durchgeführt. In der ersten Abstimmung vom Dezember 1992 wurde die Mitgliedschaft von 55,8 Prozent begrüsst. Wegen der fast gleichzeitigen Ablehnung der EWR-Mitgliedschaft in der Schweizer Volksabstimmung und aufgrund der dadurch bedingten Zugehörigkeit Liechtensteins zu zwei Wirtschaftsräumen – Zollvertrag mit der Schweiz und beabsichtigte EWR-Mitgliedschaft – mussten Nachverhandlungen geführt werden, sodass es 1995 neuerlich zu einer EWR-Volksabstimmung kam: 55,9 Prozent stimmten der Mitgliedschaft auch diesmal zu. Bei beiden EWR-Abstimmungen war kein Referendum notwendig, da der Landtag von sich aus die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vorlegte. Im Jahr 2000 kam es das bisher einzige Mal zu einem Referendum mittels Unterschriftensammlung gegen einen Staatsvertrag.³⁹ Es handelte sich um einen Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), gegen den sich das heimische Transportgewerbe wehrte. Dem Vertrag wurde an der Urne allerdings mit 71,0 Prozent zugestimmt.

IV. Verfassungsrevision 2003

Die erwähnte EWR-Abstimmung von 1992 generierte vorab ein massives politisches Zerwürfnis, das als „Staatskrise“ in die Geschichte einging.⁴⁰ Ursache war ein Streit über den Abstimmungstermin: Während Regierung und Landtag die Abstimmung zwei Wochen nach der Schweizer EWR-Abstimmung anberaumen wollten, insistierte der Fürst auf einen Termin vor dem Schweizer Urnengang, da Liechtenstein unabhängig von der Schweiz und einer allfälligen Ablehnung der EWR-Mitgliedschaft in der Schweiz die EWR-Mitgliedschaft anstreben sollte.⁴¹ Der Kompetenzkonflikt führte zu jahrelangen Diskussionen und zahlreichen Vorschlägen zur Änderung

39 Datensatz des Autors.

40 Siehe: Quaderer, Roger (1993): Die Staatskrise vom 28. Oktober 1992 im Fürstentum Liechtenstein aus verfassungsrechtlicher Sicht. Diplomarbeit Universität Innsbruck. Schaan/Innsbruck; Merki, Christoph Maria (2015): Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch. Vaduz/Zürich: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein; Chronos, S. 56–63.

41 Zu den Auseinandersetzungen und der Chronologie siehe: Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2011): Politische Kommunikation und Volksentscheid. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Baden-Baden: Nomos (Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 2), S. 101–118; Merki, Liechtensteins Verfassung (Fn. 40), S. 43–154.

der Verfassung von Kommissionen des Landtages, mehreren Vorschlägen des Fürsten und zahlreichen Expertengutachten. Als der Fürst erkennen musste, dass sein Revisionsvorschlag nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln⁴² im Landtag erreichen würde, beschritten der Fürst und der Erbprinz im August 2002 den Weg einer Volksinitiative. Eine Gegeninitiative „Für Verfassungsfrieden“ formierte sich ebenfalls.⁴³

Beide Initiativen wurden für zulässig erklärt und gelangten gleichzeitig im März 2003 zur Abstimmung. Während die Gegeninitiative mit 16,6 Prozent Zustimmung klar scheiterte, wurde die Vorlage des Fürstenhauses mit 64,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen.⁴⁴ Die Verfassungsrevision enthielt auch mehrere Bestimmungen, die die direktdemokratischen Volksrechte betreffen und nachstehend aufgeführt sind.

1. Volkswahl von Richtern

Bei der Wahl von Richtern macht seit der Revision von 2003 zunächst ein Gremium einen Vorschlag, über den im Landtag abgestimmt wird, worauf die Ernennung durch den Landesfürsten erfolgt.⁴⁵ Dem Gremium gehören je ein Vertreter der im Landtag vertretenen Wählergruppen an, das für Justiz zuständige Regierungsmitglied sowie der Fürst und von ihm ernannte Mitglieder in gleicher Zahl, wie der Landtag Mitglieder im Gremium aufweist. Der Landesfürst hat den Vorsitz und den Stichtscheid. Wählt der Landtag den vom Gremium vorgeschlagenen Kandidaten, wird er vom Fürsten zum Richter ernannt. Lehnt der Landtag den Vorschlag ab und kann binnen vier Wochen keine Einigung über einen neuen Kandidaten erzielt werden, muss der Landtag einen Gegenkandidaten vorschlagen und eine Volksabstimmung anberaumen.

Der Landesfürst ernennt den Kandidaten zum Richter, der in der Abstimmung mehr Stimmen bekommen hat. Vor der Abstimmung können auch die Stimmberechtigten nach den Vorgaben einer Initiative Kandidaten nominieren. Falls mehr als zwei Kandidaturen vorliegen, können die Stimm-

42 Art. 112 LV.

43 Merki, Liechtensteins Verfassung (Fn. 40), S. 155–171.

44 Datensatz des Autors; siehe auch Abstimmungsergebnisse seit 2002 in: www.abstimmung.li.

45 Art. 96 LV.

berechtigten zwei Stimmen an die von ihnen bevorzugten Kandidaten verteilen. Die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen gelangen in einen zweiten Wahlgang 14 Tage nach der ersten Abstimmung.

Bislang ist es noch nicht zu einer Volkswahl von Richtern gekommen.⁴⁶ Fand ein Richtervorschlag im Landtag nicht die erforderliche Mehrheit, schlug das Richterauswahlgremium jeweils eine andere Person für das Richteramt vor, die im Landtag die notwendige Unterstützung erhielt.

2. Misstrauensantrag gegen den Fürsten

1'500 Landesbürgern steht das Recht zu, gegen den Fürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen.⁴⁷ Dieser Antrag muss vom Landtag in der nächsten Sitzung behandelt werden, der Landtag hat eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung anzuordnen. Findet sich eine Mehrheit in der Abstimmung, wird der Antrag innerhalb des Fürstenhauses gemäss Hausgesetz⁴⁸ behandelt und die Entscheidung dem Landtag innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben.

3. Monarchieabschaffung

Mit der Unterschrift von 1'500 Landesbürgern kann eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie eingebracht werden.⁴⁹ Falls die Initiative in der Volksabstimmung eine Mehrheit findet, ist der Landtag verpflichtet, einen Verfassungsentwurf auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und frühestens ein Jahr, spätestens zwei Jahre nach der ersten Abstimmung dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Auch der Landesfürst kann einen neuen Verfassungsentwurf vorlegen, wobei dieser nicht republikanisch ausgestaltet sein muss.

Falls nur der Landtagsentwurf vorliegt, wird in der Volksabstimmung entschieden, ob die neue Verfassung eingeführt werden soll. Dies bedingt

46 Stand: Juni 2020.

47 Art. 13ter LV. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 13ter. Stand: 31.8.2015. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. BERN: verfassung.li.

48 Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26.10.1993 (LGBL 1993.100).

49 Art. 113 LV.

die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Liegen zwei Entwürfe vor, können die Stimmberechtigten im ersten Abstimmungsgang je eine Stimme an die beiden von ihnen bevorzugten Varianten vergeben. Die beiden Vorlagen mit den meisten Stimmen gelangen 14 Tage später in eine zweite Abstimmung, wobei jene Vorlage angenommen oder bestätigt ist, die die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erhält.

Bis dato ist es zu keinem Versuch zur Monarchieabschaffung gekommen.⁵⁰

4. Sezessionsrecht der Gemeinden

Seit der Verfassungsrevision von 2003 steht den einzelnen Gemeinden das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten.⁵¹ Über die Einleitung des Verfahrens entscheidet die Mehrheit der in der betreffenden Gemeinde ansässigen Wahlberechtigten. Falls eine staatsvertragliche Regelung notwendig ist, erfolgt in der Gemeinde eine zweite Abstimmung. Da die Regelung des Austritts gemäss Verfassungsbestimmung durch Gesetz oder einen Staatsvertrag erfolgt, sind auch die Landesbehörden in das Verfahren involviert.

Bislang wurde diese Verfassungsbestimmung nicht aktiviert.⁵²

C. Besonderheiten und Verfahren

In den folgenden Abschnitten werden gemeinsame und unterschiedliche Merkmale, Besonderheiten, Verfahrensfragen und Detailregelungen zu den einzelnen Instrumenten schlaglichtartig beleuchtet.

I. Von der Anmeldung bis zur Einreichung

1. Zulässigkeit eines Begehrens

Ein Referendum kann gegen einen Beschluss des Landtages, so wie er in der amtlichen Kundmachung zum Referendum ausgeschrieben ist, ergriffen

⁵⁰ Stand: Juni 2020.

⁵¹ Art. 4 Abs. 2 LV.

⁵² Stand: Juni 2020.

werden. Ein Teilreferendum ist nicht zulässig.⁵³ Eine Anmeldung ist nicht erforderlich.

Eine Initiative hingegen muss vor der Unterschriftensammlung angemeldet werden.⁵⁴ Sie wird nach formalen und materiellen Kriterien geprüft und – falls zugelassen – amtlich per Kundmachung ausgeschrieben.⁵⁵ Erst danach kann die Unterschriftensammlung beginnen. Prüfkriterien sind beispielsweise die Legitimation der Initianten, die Eindeutigkeit des Begehrens und Einheit der Materie, die Beschränkung auf Verfassungs- oder Gesetzesebene sowie die Vereinbarkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen.⁵⁶

2. Berechtigung

Die Nutzung direktdemokratischer Rechte ist den Stimmberechtigten vorbehalten. Dies sind Männer und Frauen mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft ab 18 Jahren mit ordentlichem Wohnsitz in Liechtenstein, die nicht im Stimm- und Wahlrecht eingestellt sind.⁵⁷ Ausländische Staatsangehörige wie auch liechtensteinische Staatsangehörige im Ausland haben kein Stimmrecht.

Das Stimm- und Wahlrecht legitimiert zur Unterschrift unter ein Referendum oder eine Initiative wie auch zur Teilnahme an einer Volksabstimmung.

53 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 185–191.

54 Art. 80 Abs. 4 lit a) VRG.

55 Art. 70b, 71 VRG. Eine weitere Differenzierung kann nach formellen, formalen und materiellen Kriterien vorgenommen werden; siehe Ehrenzeller, Bernhard; Brägger, Rafael (2012): Politische Rechte. In: Andreas Kley und Klaus Vallender (Hg.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52), S. 652, Rz. 27 ff.; auch: Wille, Herbert (2015): *Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 57), S. 415–425.

56 Ausführlich: Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 120–146.

57 Art. 29 Abs. 2 LV.

3. Bedeckungsvorschlag

Initiativen, die einmalige neue Ausgaben von 500'000 Schweizer Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von 250'000 Schweizer Franken nach sich ziehen, müssen mit einem Bedeckungsvorschlag versehen werden,⁵⁸ das heisst, dass dargelegt werden muss, wie die betreffende Ausgabe finanziert werden soll. Dieser Vorschlag muss gegebenenfalls bereits bei der Anmeldung der Initiative vorliegen, selbst wenn der Staatsgerichtshof (Verfassungsgericht; StGH) hierzu auch schon eine andere Haltung eingenommen hat.⁵⁹

4. Sammelbegehren und Gemeindebegehren

Ein Referendum oder eine Initiative kann mittels Sammelbegehren (landesweite Unterschriftensammlung) oder Gemeindebegehren (übereinstimmende Beschlüsse von Gemeindeversammlungen) durchgeführt werden.

Bei Gemeindebegehren muss in drei oder vier Gemeinden ein Gemeindeversammlungsbeschluss herbeigeführt werden. Dies beginnt mit einer Initiative auf Gemeindeebene, wobei ein Sechstel der dortigen Stimmberechtigten unterzeichnen muss.⁶⁰ Sodann wird eine Gemeindeabstimmung (Beschluss der Gemeindeversammlung) durchgeführt. Wenn drei oder vier Gemeindeversammlungen zustimmen, kann dies die landesweit bei einem Sammelbegehren erforderlichen 1'000 oder 1'500 Unterschriften ersetzen.

Dieses Verfahren ist in der Praxis komplizierter als eine landesweite Unterschriftensammlung. Als Gemeindeversammlungsbeschlüsse noch bei physischer Anwesenheit der Stimmberechtigten durchgeführt wurden, waren spontane Anträge möglich und daher ein Gemeindebegehren leichter zu realisieren.⁶¹ Die beiden bisherigen Gemeindebegehren datieren aus den Jahren 1930 (ein Referendum, welches aber nicht zur Abstimmung kam, da

58 Art. 64 Abs. 3 LV; Art. 80 Abs. 3 VRG. Zu Art. 64 LV siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 64 LV. Zuletzt bearbeitet: 10.2.2017. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. BERN: verfassung.li.

59 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 419 f.; Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 132–139. Der StGH erwähnte am Rande eines Urteils zur Zulässigkeit der Klimaschutzinitiative im Jahr 2004, dass ein Bedeckungsvorschlag erst beim Einreichen der gültigen Unterschriften, nicht bereits bei der Anmeldung erforderlich sei (StGH 2004/70 vom 9.5.2005).

60 Initiativrecht auf Gemeindeebene gemäss Art. 42 GemG.

61 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 262–273 und S. 338–339.

das Vorhaben in der fraglichen Form ohnehin fallen gelassen wurde) und 1937, als es zu einem Gemeindebegehren als Referendum gegen einen Landtagsbeschluss zum Verbot von Warenhäusern ging. Der Landtagsbeschluss wurde an der Urne allerdings mit 59,1 Prozent der Stimmen bestätigt.⁶² Ein Gemeindebegehren könnte auch gegenwärtig relativ einfach zustande kommen, wenn Vorsteher und Gemeinderäte eine Gemeindeversammlung einberufen würden, d.h. eine Gemeindeabstimmung zu einem Referendums- oder Initiativbegehren anordnen würden.⁶³ In diesem Falle wäre eine Unterschriftensammlung nicht notwendig. Dieser Weg wurde bis dato jedoch nicht beschritten.

5. Unterschriftenquoten beziehungsweise Anzahl Gemeindeversammlungsbeschlüsse

Für ein Referendum gegen einen Gesetzes- oder Finanzbeschluss des Landtages, eine Gesetzesinitiative, die Einberufung des Landtages und Vorschläge für Richter bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern sind 1'000 Unterschriften (bei einer Gesamtzahl von rund 20'000 Stimmberechtigten) oder die Beschlüsse von drei Gemeindeversammlungen erforderlich.⁶⁴

Für ein Referendum gegen einen Verfassungsbeschluss oder Staatsvertragsbeschluss des Landtages, eine Verfassungsinitiative oder eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages sind 1'500 Unterschriften oder Beschlüsse von vier Gemeindeversammlungen erforderlich.⁶⁵

Das Misstrauen gegen den Landesfürsten und die Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie erfordern jeweils 1'500 Unterschriften. Hierzu besteht die Möglichkeit eines Gemeindebegehrens nicht.⁶⁶

Vorschläge für Richter bei einer allfälligen Volkswahl der Richter benötigen 1'000 Unterschriften oder die Beschlüsse von drei Gemeindeversammlungen.⁶⁷

62 Datensatz des Autors.

63 Nach Art. 27 Abs. 1 GemG wird eine Gemeindeversammlung über Beschluss des Gemeinderates vom Gemeindevorsteher einberufen oder kann von einem Sechstel der Stimmberechtigten initiiert werden; siehe auch Bussjäger, Art. 64 (Fn. 58), Rz. 77.

64 Art. 48, 64 und 66 LV; Art. 75, 80, 86a, 87 VRG.

65 Art. 48, 64 und 66 LV; Art. 75, 75a, 85, 86 VRG.

66 Art. 13ter und Art. 113 LV.

67 Art. 86a Abs. 1 VRG.

6. Unterschriftensammlung

Die Unterschriftensammlung ist an keinen Ort gebunden.⁶⁸ Die Unterzeichnenden müssen für die Behörden identifizierbar sein und ihre Unterstützung mit der Unterschrift bestätigen. Für jede Gemeinde sind separate Sammelbogen zu verwenden und nur die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde dürfen ihre Unterschrift leisten.⁶⁹ Vor der Einreichung der Unterschriften müssen sie bei den Gemeinden beglaubigt werden. Nicht im Stimmregister der Gemeinde eingetragene Unterzeichnende werden gestrichen, ebenfalls doppelte oder mehrfache Unterschriften. Entscheidend ist die Gesamtzahl der beglaubigten, also gültigen Unterschriften landesweit, um die Schwelle von 1'000 oder 1'500 Unterschriften zu erreichen.⁷⁰

Elektronisches Unterschriftensammeln ist nicht zulässig.

7. Rückzug von Initiativen

Ein Rückzug einer Initiative ist bis zu dem Zeitpunkt zulässig, an dem die Regierung einen Abstimmungstermin festgesetzt hat, im Falle einer einfachen Initiative bis zum Zustimmungsbeschluss des Landtages.⁷¹ Voraussetzung ist allerdings, dass eine Initiative eine Rückzugsklausel enthält und dass der Beschluss von allen Mitgliedern des Initiativkomitees einstimmig gefasst wird.⁷²

68 Unterschriften können privat, auf der Strasse, in Lokalen etc. gesammelt werden. Initianten schicken manchmal auch Unterschriftenbogen in alle Haushalte mit der Bitte, sie zu retournieren, oder Unterschriftenbogen können von der Homepage eines Initiativkomitees heruntergeladen werden und unterzeichnet retourniert werden.

69 Art. 71 VRG.

70 Bei der letzten Abstimmung am 24.11.2019 waren landesweit 20'243 Personen stimmberechtigt. 1'000 Unterschriften entspricht daher rund 5 Prozent der Stimmberechtigten, 1'500 Unterzeichnende entspricht rund 7,5 Prozent der Stimmberechtigten.

71 Art. 82b Abs. 2 VRG.

72 Art. 82b Abs. 1 VRG.

II. Volksabstimmung

1. Fristen

Die Fristen für das Einreichen von Begehren wie auch die Fristen, innerhalb derer Volksabstimmungen durchzuführen sind, sind im Vergleich zur Schweiz sehr eng und klar geregelt.

Ein Referendumsbegehren (Gesetz, Verfassung, Finanzen, Staatsvertrag) muss innerhalb von 30 Tagen ab Kundmachung mit den beglaubigten Unterschriften eingereicht werden.⁷³ Bei einer Initiative beträgt die Frist sechs Wochen ab der amtlichen Kundmachung.⁷⁴

Bei einem Referendum, einem Landtagsbegehren oder einem Begehren zur Abberufung des Landtages hat die Regierung sodann innerhalb von 14 Tagen eine Volksabstimmung anzuordnen, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist.⁷⁵ Ohne dass dies rechtlich klar geregelt ist, ist auch im Falle von Initiativen davon auszugehen, dass nach der Behandlung der erfolgreich eingereichten Initiative im Landtag die Volksabstimmung innerhalb von drei Monaten zu erfolgen hat. Jedenfalls schreibt das Gesetz vor, dass der Landtag ungesäumt beschliessen muss, ob er dem Initiativentwurf zustimmt oder nicht. Im Falle einer Ablehnung hat er die Regierung mit der Durchführung einer Volksabstimmung zu beauftragen.⁷⁶ Es ist nicht davon auszugehen, dass die Regierung in der Festlegung des Abstimmungstermines freie Hand hat, sondern sie muss sich an der Frist von drei Monaten orientieren, wie es für andere Verfahren gilt.⁷⁷

Bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern müssen Vorschläge aus dem Volk innerhalb von 14 Tagen nach der amtlichen Kundmachung des Abstimmungstermins eingereicht werden. Die Volkswahl hat spätestens vier Monate nach der amtlichen Kundmachung zu erfolgen.⁷⁸

Fristen bei einem Misstrauensantrag und der Monarchieabschaffung wurden in den betreffenden Abschnitten bereits erwähnt.

73 Art. 66, 66bis LV. Siehe auch: Bussjäger, Art. 66 (Fn. 24); ders.: Art. 66bis LV. Zuletzt bearbeitet: 21.2.2017.

74 Art. 70 Abs. 1 lit b) VRG.

75 Art. 72 Abs. 1 VRG.

76 Art. 82 VRG.

77 Anderer Meinung war die Regierung in einer Stellungnahme zuhanden des Landtages betreffend die Verschiebung eines Abstimmungstermines aufgrund der Corona-Pandemie (siehe Kapitel zum Thema Corona weiter unten).

78 Art. 86a Abs. 2 VRG.

2. Abstimmungsformen

Landesweite Volksabstimmungen in der hier betrachteten Periode wurden und werden als Urnenabstimmung durchgeführt. Elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen ist nach Volksrechtesgesetz im Einvernehmen mit interessierten Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzt versuchsweise erlaubt, aber bisher nicht in die Praxis umgesetzt worden.⁷⁹ Der physische Gang an die Urne ist seit der Einführung der generellen Briefwahl für alle im Jahr 2004⁸⁰ stark rückläufig. Bei der ersten Volksabstimmung nach Einführung der Briefwahl für alle lag der Anteil der postalisch Abstimmenden bei 61,6 Prozent, bei der Volksabstimmung im November 2019 lag der Anteil bei 96,5 Prozent.⁸¹ In den Wahllokalen herrscht somit kaum Betrieb und die vormals angebotenen Urnenöffnungszeiten am Freitag Abend und Sonntag Vormittag wurden 2012 auf Sonntag Vormittag reduziert.⁸²

3. Teilnahmequoren

Bei Volksabstimmungen auf Landesebene bestehen keine Teilnahmequoren. Eine Volksabstimmung ist gültig, wenn sie ordnungsgemäss durchgeführt wurde.

Hingegen besteht auf Gemeindeebene ein Teilnahmequorum, wenn ein Gemeindebegehren (Initiative, Referendum) lanciert werden will. Um eine Gemeindeversammlung herbeizuführen, muss ein Sechstel der Stimmberechtigten einer Gemeinde dies bekunden,⁸³ und die Gemeindeversammlung ist nur beschlussfähig, wenn mindestens ein Sechstel der Stimmberechtigten anwesend ist (beziehungsweise bei der üblichen Urnen- oder Briefwahl an der Abstimmung teilnimmt). Falls dies nicht der Fall ist, findet eine zweite Abstimmung, diesmal ohne Teilnahmequorum, statt.⁸⁴

79 Art. 8b VRG, eingeführt mit dem Gesetz vom 15. September 2004 über die Abänderung des VRG (LGBI. 2004.235).

80 Gesetz vom 15.9.2004 über die Abänderung des VRG (LGBI. 2004.235).

81 Datensatz des Autors.

82 Gesetz vom 19.9.2012 über die Abänderung des VRG (LGBI. 2012.357).

83 Art. 41 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 1 GemG.

84 Art. 34 Abs. 1 und Art. 37 GemG.

4. Mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand

Falls mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand zur Abstimmungen gelangen – beispielsweise eine Initiativvorlage und ein Gegenvorschlag des Landtages oder zwei sich wechselseitig ausschliessende Initiativvorlagen –, wird nach dem System des doppelten oder mehrfachen Ja abgestimmt: Falls auf dem Stimmzettel mehreren Vorlagen zugestimmt wird, wird in einer Stichfrage erhoben, welcher der verschiedenen Varianten man den Vorzug gibt. Falls mehr als eine Vorlage die absolute Mehrheit der gültig Stimmen erzielt, wird in einer zweiten Auszählung die Stimme solcher Stimmzettel nur jener Vorlage angerechnet, die in der Stichfrage bevorzugt wird. Es gilt dann diejenige Vorlage als angenommen, die aufgrund dieser modifizierten Zählweise mehr Stimmen auf sich vereinigt.⁸⁵

5. Ermittlung des Abstimmungsergebnisses

Die Volksabstimmung erfolgt gemeindeweise und die Resultate werden für jede Gemeinde separat ausgewiesen, für die Annahme einer Vorlage ist jedoch nicht die Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden erforderlich. Entscheidend ist die landesweite Mehrheit an gültig abgegebenen Stimmen.⁸⁶ Es zählen nur die eindeutig mit Ja oder Nein abgegebenen Stimmzettel. Leere oder ungültige Stimmzettel werden zwar gezählt, sind aber für das Abstimmungsergebnis nicht relevant.

6. Stimmbeteiligung

Die Stimmbeteiligung war traditionell und ist noch weitgehend hoch, seit den 1980er Jahren allerdings je nach wahrgenommener Bedeutung der Abstimmung deutlichen Schwankungen unterworfen.⁸⁷ Vor Einführung des Frauenstimmrechts 1984 gab es nur eine Volksabstimmung 1922 mit einer Stimmbeteiligung von weniger als 70 Prozent (66,7 Prozent). 8 der 56 Abstimmungen vor 1984 hatten sogar eine Stimmbeteiligung von mehr als 90 Prozent. Diese fanden zwischen 1922 und 1952 statt. Seit 1984 gab es zwei Abstimmungen mit einer Stimmbeteiligung von weniger als 50 Prozent:

85 Art. 84 Abs. 2 VRG.

86 Art. 66 Abs. 4 LV.

87 Datensatz des Autors.

1992 nahmen nur 36,5 Prozent an der Abstimmung über die Herabsetzung des Wahlalters teil, im Jahr 2000 48,6 Prozent an einer Bürgerrechtsabstimmung. Höhepunkte in neuerer Zeit waren die EWR-Abstimmung 1992 mit 87 Prozent und die Verfassungsabstimmung von 2003 mit 87,7 Prozent. Der Mittelwert bei den Abstimmungen von 1919 bis 1944 betrug 88,4 Prozent, bei den Abstimmungen von 1945 bis 1984 78,7 Prozent, bei den Abstimmungen nach 1984 67,2 Prozent.

Die traditionell hohe Stimmbeteiligung kann unter anderem mit der Wahl- und Abstimmungspflicht erklärt werden. Stimmabstinenz wurde noch in den 1930er und 1940er Jahren mit Bussen geahndet. Die Wahlpflicht ist zwar auch gegenwärtig immer noch gesetzlich verankert,⁸⁸ die Nichtteilnahme zieht jedoch keine Konsequenzen nach sich.

7. Verbindlichkeit von Volksentscheiden und Sanktionsrecht des Landesfürsten

Generell gilt, dass für das Inkrafttreten eines Gesetzes die Sanktion des Landesfürsten erforderlich ist.⁸⁹ Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs Monaten, gilt sie als verweigert.⁹⁰ Die Verweigerung der Sanktion hat die Wirkung eines absoluten Vetos, da ein Gesetz damit nicht nur aufgeschoben, sondern endgültig gescheitert ist.⁹¹ Der Gesetzesbegriff schliesst auch Finanzbeschlüsse mit ein,⁹² und auch Staatsverträge benötigen die Sanktion des Landesfürsten.⁹³

Bei einer einfachen Initiative ist der Landtag nur verpflichtet, sie in Behandlung zu ziehen. Stimmt er jedoch einer Initiative zu oder stimmt das Volk in einer vom Landtag darüber angeordneten Volksabstimmung zu, muss der Landtag im Sinne der Initiative aktiv werden (siehe Abschnitt „Initiative“ weiter oben).

Bei einer erfolgreich eingebrachten formulierten Initiative kann der Landtag der Initiative zustimmen, womit die Vorlage zu einem Landtagsbeschluss mutiert. Der Landtag kann sodann die Vorlage a) für dringlich erklären, sodass kein Referendum dagegen ergriffen werden kann, b) den

88 Art. 3 VRG und Art. 66 Abs. 1 GemG erklären die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Bürgerpflicht.

89 Art. 9 LV.

90 Art. 65 Abs. 1 LV.

91 Zum Sanktionsrecht: Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 371–383, hier: S. 376.

92 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 517 f.

93 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 194.

Beschluss zum Referendum ausschreiben lassen, oder c) von sich aus eine Volksabstimmung über die Vorlage anordnen. Falls der Landtag die Initiative ablehnt, folgt indes zwingend eine Volksabstimmung. Der Volksentscheid ist für den Landtag verbindlich, für das Inkrafttreten braucht es aber noch die Sanktion des Landesfürsten.⁹⁴

Wenn im Falle eines Referendums oder Landtagsbegehrens eine Landtagsvorlage mehrheitlich abgelehnt wird, ist sie definitiv abgelehnt. Findet die Vorlage Zustimmung, ist die Sanktion des Landesfürsten für das Inkrafttreten erforderlich.⁹⁵

Vom Landtag angeordnete Konsultativabstimmungen haben keine rechtlich verbindliche Wirkung, allerdings eine politische.

Ein Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten hat für das zuständige Gremium innerhalb des Fürstenhauses keine materiell verbindliche Wirkung. Die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses haben aber gemäss Regelungen im Hausgesetz des Fürstenhauses eine Entscheidung zu treffen und diese ist dem Landtag mitzuteilen.⁹⁶

Bei einer Zustimmung des Volkes zur Einleitung des Verfahrens zur Monarchieabschaffung ist der Landtag verpflichtet, innert einer festgelegten Frist eine republikanische Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Der Landesfürst kann noch eine eigene Vorlage präsentieren. Am Ende entscheidet das Volk verbindlich, welche Variante gewählt wird. Eine Sanktion durch den Landesfürsten ist im Falle der Abschaffung der Monarchie nicht erforderlich, denn jene Verfassung gilt als angenommen, die die absolute Mehrheit erhält.⁹⁷

Falls es bei der Richterbestellung zu einem Volksentscheid kommt, ist die Entscheidung verbindlich für alle. Der Fürst muss dann die entsprechende Ernennung vornehmen.⁹⁸

94 Ausführlich: Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 118–168.

95 Art. 9, Art. 65 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 5 LV; Art. 78 Abs. 1 VRG.

96 Art. 16 des Hausgesetzes. Demzufolge stellt der dreiköpfige Familienrat der Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses. Die Entscheidung ist dem Landtag zur Kenntnis zu bringen. Falls keine Entscheidung innerhalb von sechs Monaten getroffen wird, gilt der Misstrauensantrag als abgelehnt. Nach Art. 9 des Hausgesetzes sind die männlichen, volljährigen, handlungsfähigen und thronfolgeberechtigten Familienmitglieder stimmberechtigt. Nach Art. 14 und Art. 15 des Hausgesetzes können als disziplinarische Massnahmen gegen den Fürsten die Verwarnung und die Absetzung verhängt werden. Zum Hausgesetz ausführlich: Wille, *Staatsordnung* (Fn. 55), S. 239–301.

97 Art. 113 Abs. 2 LV.

98 Art. 96 Abs. 2 LV.

Im Falle des Sezessionsrechts der Gemeinden kann zwar die Entscheidung in der betreffenden Gemeinde als verbindlich betrachtet werden. Da aber mitunter noch Gesetze oder Staatsverträge sowie eine Änderung der Verfassung erforderlich sind, sind auch Akteure ausserhalb der Gemeinden involviert und dies bedingt Verhandlungen zwischen allen involvierten Akteuren, sodass eine Gemeinde zwar das verbindliche Recht hat, aus dem Staatsverband auszutreten, aber die Bedingungen nicht einseitig diktieren kann.⁹⁹

8. Beschwerden

Im Verlauf von direktdemokratischen Verfahren bestehen zahlreiche Beschwerdemöglichkeiten, die meist vom StGH zu behandeln sind. Beschwerden in der Vergangenheit haben gezeigt, dass man als Bürger/-in die Legitimation von Initianten in Frage stellen¹⁰⁰ oder eine einseitige staatliche Kommunikation kritisieren kann¹⁰¹ – wobei dies die vermeintlich unangemessene Parteinahme der Regierung wie auch des Landesfürsten beinhalten kann¹⁰² –, Initianten können sich gegen die Nichtzulassung einer Initiative

99 Art. 4 Abs. 2 LV. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 4. Stand: 3.9.2015. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. BERN: verfassung.li. Da bei einer Gemeindesezession eine Verfassungsänderung, die Mitwirkung des Landtages und die Sanktion des Landesfürsten erforderlich sind, folgert Bussjäger: „Erzwingen kann daher die Gemeinde ihren Austritt aus dem Staatsverband in keinem Fall“ (ebd., Rz. 71).

100 2003 hatte der StGH aufgrund einer Beschwerde darüber zu entscheiden, ob der Fürst und der Erbprinz zur Anmeldung einer Initiative legitimiert sind. Er kam zum Schluss, dass dies mindestens im Falle des Erbprinzen zutreffe und die Initiativanmeldung daher zuzulassen sei (StGH 2002/73 vom 3.2.2003). Siehe auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 246.

101 Der StGH verlangte im Urteil zu einer Beschwerde zur Volksabstimmung über die Einführung des Staatsvertragsreferendums 1989 von den Behörden eine faire Informationstätigkeit (StGH 1990/6 vom 2.5.1991). Es ging konkret um die Abstimmungsinformation, welche den Stimmberechtigten gemeinsam mit den Stimmunterlagen zugestellt wird. Diese enthielt damals wie neben der Darstellung des Sachverhalts eine Abstimmungsempfehlung der Regierung, die den Standpunkt des Landtages wiedergab. Seit dem StGH-Urteil von 1991 wird in den Abstimmungsinformationen den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage jeweils gleich viel Platz eingeräumt. Der StGH kritisierte auch die einseitige Informationstätigkeit der Regierung bei der EWR-Abstimmung 1992 (StGH 1993/8 vom 21.6.1993). Siehe auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 319 f.

102 Der StGH urteilte aufgrund einer Abstimmungsbeschwerde zur EWR-Abstimmung 1993, dass eine unverhältnismässige Einflussnahme des Fürsten in einem

wehren¹⁰³ oder diesbezügliche Auflagen anzweifeln.¹⁰⁴ Schliesslich ist es wegen der genannten Gründe oder auch anderer potenzieller Gründe auch möglich, ein Abstimmungsresultat in Frage zu stellen und allenfalls eine Wiederholung einer Abstimmung zu beantragen. Zur Annullierung einer Abstimmung ist es allerdings bislang noch nicht gekommen.

Die Rechtsprechung des StGH und dessen gutachterliche Tätigkeit über einen langen Zeitraum und bei relativ wenig zu behandelnden Fällen erscheint nicht konsistent und ist geprägt von einem Methodenpluralismus.¹⁰⁵ Es gibt auch offene Fragen, an welchem Zeitpunkt eine Beschwerde eingebracht werden muss und welcher Personenkreis in welchem Verfahrenszeitpunkt beschwerdeberechtigt ist.¹⁰⁶

D. Corona-Pandemie und direkte Demokratie

I. Chronologie der Pandemie in Liechtenstein

In nachstehender Chronologie der ersten Pandemiewelle in Liechtenstein werden nur die wichtigsten Beschlüsse und Ereignisse aufgeführt.¹⁰⁷ Das Virus wurde Anfang Dezember 2019 bei Erkrankten in China festgestellt,

Abstimmungskampf den freien Willen der Stimmberechtigten nicht unverfälscht zum Ausdruck bringe (StGH 1993/8 vom 23.6.1993), was nach Wille besonders auch für die Ankündigung einer Sanktionsverweigerung (Veto) im Vorfeld von Volksabstimmungen zutrifft: Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 400.

103 2004 wurde eine Klimaschutzinitiative nicht zugelassen, da sie der Verfassung beziehungsweise der Rangordnung des Rechts widerspreche. Die Beschwerde wurde vom StGH abgewiesen (StGH 2004/70 vom 9.5.2005). 2013 wurde eine Initiative zur Sanierung der staatlichen Pensionskasse nicht zugelassen, da sie unverhältnismässig hohe Rentenkürzungen für das Staatspersonal beinhalte und daher als verfassungswidrig zu betrachten sei. Der StGH unterstützte diese Argumentation nicht, sodass der Landtag in der nächsten Sitzung die Initiative zuliess (StGH 2013/183 vom 28.2.2014). Siehe zu den Fällen auch: Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 154–157.

104 Der StGH hatte 1964 gutachterlich darüber zu befinden, ob eine Initiative, die in gleicher Angelegenheit Änderungen in der Verfassung und einem Gesetzesvorschlag, zulässig sei (StGH 1964/3 vom 22.10.1964). Da sich die Formulierungen in den Entwürfen für die Verfassungs- und Gesetzesänderung nicht widersprachen, gab der StGH den Initianten grünes Licht.

105 Kley, Andreas (1998): *Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 23), S. 83–102.

106 Marxer, *Direkte Demokratie* (Fn. 5), S. 322–329.

107 Chronologie bis Juni 2020 im Liechtensteiner Volksblatt vom 3.6.2020, S. 4.

am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Epidemie zu einer gesundheitlichen Notlage internationaler Tragweite. Am 11. Februar 2020 setzte die liechtensteinische Regierung einen Krisenstab unter Leitung des Gesundheitsministers ein. Die Massnahmen erfolgten weitgehend im Gleichschritt mit der Schweiz, wozu Liechtenstein aufgrund des Zollvertrages mit der Schweiz und des Epidemiegesetzes massgeblich verpflichtet ist.¹⁰⁸

Noch bevor eine positiv auf das Virus getestete Person festgestellt wurde, erliess die Regierung am 28. Februar 2020 ein Verbot für Grossveranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen. Am 3. März wurde die erste Person positiv getestet und die Regierung empfahl, auch Veranstaltungen mit weniger als 1'000 Personen nicht mehr durchzuführen. Am 13. März wurden Schulen und Kindertagesstätten vorerst bis zu den Osterferien geschlossen, tatsächlich wurde der Präsenzunterricht auf allen Schulstufen aber erst ab dem 8. Juni wieder eingeführt. Ab dem 17. März wurden Lokale geschlossen, ab 19. März sämtliche Veranstaltungen verboten. Am 19. März wurde auch ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft vorgestellt, später folgten weitere Schritte. Am 22. März waren 46 Menschen positiv getestet, Ansammlungen von mehr als fünf Personen wurden verboten. Am 4. April verstarb als einzige Person dieser Pandemiewelle eine hochbetagte Frau. Am 24. April wurde die 82. Person positiv auf das Corona-Virus getestet, die Mehrzahl war bereits wieder gesund. Ab dem 27. April durften Geschäfte unter Einhaltung von Hygiene- und Schutzmassnahmen wieder öffnen, ab dem 15. Mai begann eine weitere Lockerungsphase: Lokale, Sportstätten und Museen durften öffnen und Gottesdienste durften abgehalten werden. Am 6. Juni erfolgte ein weiterer Lockerungsschritt: Öffentliche und private Veranstaltungen mit bis zu 300 Gästen waren erlaubt, die Schutzvorschriften in der Gastronomie reduziert, auch Clubs und Diskotheken durften wieder für bis zu 100 Besucher geöffnet werden. Auch alle anderen Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wie Theater, Casinos, Schwimmbäder, Bergbahnen u.a. durften den Betrieb wieder aufnehmen, Sporttrainings waren ohne Gruppenbeschränkung möglich.

Die folgenden Abschnitte zeigen auf, wie hängige Volksabstimmungen und direktdemokratische Verfahren von der Corona-Pandemie betroffen wurden.

108 Schiess Rütimann, Patricia M. (2020): Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus. Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemiegesetz in Liechtenstein Anwendung findet. BERN (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 65).

II. Hängige Volksabstimmungen und Corona-Einfluss

Am 30. August 2020 (nach Redaktionsschluss dieses Beitrages) finden zeitgleich drei Volksabstimmungen in Liechtenstein statt. Die Corona-Pandemie hat dabei die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen ins Wanken gebracht. An den drei Vorlagen kann beispielhaft aufgezeigt werden, wie sich die Verfahren bei einer Volksinitiative und bei Landtagsbegehren bis zur Terminierung der Volksabstimmung in der Praxis gestalten.

1. Volksinitiative HalbeHalbe

Die Initiative HalbeHalbe¹⁰⁹ beabsichtigt eine Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 der Verfassung. Dieser lautet: „Mann und Frau sind gleichberechtigt“ und soll den Zusatz erhalten: „Die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien wird gefördert.“ Begründet wurde die Initiative damit, dass trotz rechtlicher Gleichstellung von Mann und Frau noch keine faktische Gleichstellung in den Volksvertretungen erfolgt sei.¹¹⁰ Der Frauenanteil im Parlament (Landtag) war nach der späten Einführung des Frauenstimmrechts¹¹¹ im Jahr 1984 nur zögerlich bis auf maximal 24 Prozent bei den Wahlen 2005 und 2009 gestiegen, 2013 auf 20 Prozent gefallen, bei den Wahlen 2017 aber förmlich abgestürzt auf 12 Prozent (3 von 25 Mandaten).¹¹² Dies führte zur Gründung des Vereins „Hoi Quote“, welcher in den folgenden Monaten und Jahren öffentlichkeitswirksame Aktionen durchführte und auf den Missstand einer ungleichen Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien aufmerksam machte.¹¹³

109 Informationen des Initiativkomitees auf der Website <https://halbehalbe.li/>.

110 Initiativkomitee HalbeHalbe: Erläuterungen zur Verfassungsinitiative „HalbeHalbe“ (<https://halbehalbe.li/assets/files/Initiativtext.pdf>).

111 Literaturhinweise siehe Fn 37.

112 Zu den Wahlergebnissen seit 1945 siehe Excel-File des Amtes für Statistik (<https://www.llv.li/inhalt/12064/amtsstellen/9-rechtspflege-und-politik>); zu den Wahlen seit 2001 auch: www.landtagswahlen.li.

113 Bei der Landtagseröffnung am 30.3.2017 wurden Buttons mit der Aufschrift „Quotenmann“ und „Quotenfrau“ verteilt, am 5. Juni 2017 wurde die Problematik dem Uno-Menschenrechtsausschuss mitgeteilt, am 12. September 2017 wurde eine Petition eingereicht. Im Juni 2018 wurde ein Schattenbericht im Berichtsverfahren zur Umsetzung der Frauenrechtskonvention (CEDAW) eingereicht. Verschiedene Veranstaltungen und Medienauftritte begleiteten den Prozess. Auch am Frauenstreiktag am 14. Juni 2019 fand vor dem Landtags- und dem Regierungsgebäude

Aus der Tätigkeit des Vereins „Hoi Quote“ entwickelte sich der Plan, die Volksinitiative HalbeHalbe zu lancieren. Am 21. August 2019 wurde die Initiative angekündigt. Für eine Verfassungsinitiative sind 1'500 Unterschriften¹¹⁴ erforderlich, die binnen sechs Wochen ab amtlicher Kundmachung beigebracht werden müssen.¹¹⁵ Die Anmeldung der Initiative erfolgte durch ein Komitee, welches sich konsequenterweise aus drei Frauen und drei Männern zusammensetzte.

Nach der Anmeldung am 28. August 2019 erfolgte die Vorprüfung der Initiative durch die Regierung.¹¹⁶ In ihrem Bericht an den Landtag stellte die Regierung fest, dass das Initiativbegehren mit den bestehenden Staatsverträgen übereinstimme, die formelle Verfassungsmässigkeit gewahrt war und auch die weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren, um die Unterschriftensammlung zuzulassen.¹¹⁷ Der Landtag behandelte die Zulassung des Initiativbegehrens in der Sitzung vom 6. November 2019 und stimmte der Zulassung der Initiative ohne Gegenstimme zu.¹¹⁸ Die amtliche Kundmachung der Anmeldung des Initiativbegehrens erfolgte am nächsten Tag in den Landeszeitungen.¹¹⁹ Darin wurde auch die Frist für die Unterschriftensammlung erwähnt, beginnend am 8. November 2019 und endend am 20. Dezember 2019.

Die Initianten reichten fristgerecht 1'863 von den Gemeinden beglaubigte Unterschriften auf insgesamt 624 Unterschriftenbogen bei der Regierung ein.¹²⁰ Der diesbezügliche Bericht der Regierung wurde im Landtag am 4. März 2020 behandelt. Der Landtag lehnte die Initiative ab – 8 der 25 Abgeordneten stimmten ihr zu –, sodass zwingend eine Volksabstimmung anzuberaumen war, die von der Regierung innerhalb von 14 Tagen festzulegen ist und innerhalb von drei Monaten hätte stattfinden müssen. Als Ter-

eine Kundgebung statt und ein Manifest wurde verabschiedet. Am 21. August 2019 wurde schliesslich die Initiative HalbeHalbe angekündigt (Chronologie auf: <https://halbehalbe.li/index.html#timeline1-y>).

114 Art. 64 LV.

115 Art. 70 VRG.

116 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend die Vorprüfung des angemeldeten Initiativbegehrens „HalbeHalbe“ zur Abänderung der Landesverfassung, BuA 2019/117.

117 Ebd., S. 4.

118 Landtagsprotokoll 2019, S. 2068 (www.landtag.li).

119 Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 7. November 2019.

120 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend das Initiativbegehren „HalbeHalbe“ zur Abänderung der Landesverfassung, BuA 2019/140 vom 20.12.2019.

min wurde der 7. Juni 2020 gewählt, der allerdings wegen der Corona-Pandemie später auf den 30. August 2020 verschoben wurde (siehe Abschnitt weiter unten).

2. Landtagsbegehren zur doppelten Staatsbürgerschaft

Eine zweite im Jahr 2020 durchzuführende Volksabstimmung betrifft den Landtagsbeschluss zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen. Dabei handelt es sich weder um eine Volksinitiative noch um ein Referendum, sondern um ein Landtagsbegehren. Zur Vorgeschichte: Der Landtag überwies am 6. Mai 2015 eine von der Freien Liste eingebrachte Motion¹²¹ zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen mit 16 Stimmen an die Regierung.¹²² Diese war somit aufgefordert, dem Landtag eine diesbezügliche Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

Die entsprechende Vorlage wurde im Mai 2018 von der Regierung verabschiedet und dem Landtag zugestellt.¹²³ Darin wurde die Aufhebung der Bestimmung vorgeschlagen, wonach bei Einbürgerung die angestammte Staatsbürgerschaft aufgegeben werden muss. Die Erste Lesung zur Vorlage fand am 7. September 2018 statt. Der Vorschlag der Regierung, diese Bestimmung generell aufzuheben, wurde im Landtag abgelehnt und stattdessen basierend auf einem neuen Vorschlag der Regierung ein zusätzlicher § 4f ins Bürgerrechtsgesetz¹²⁴ aufgenommen, wonach das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen für Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz nicht anwendbar ist – somit also nur noch für Drittausländer gelten soll. In der Sitzung vom 5. März 2020 stimmte der Landtag dieser Vorlage mit 20 Stimmen zu.¹²⁵

Der Landtagsbeschluss wäre zum Referendum ausgeschrieben worden, wenn der Landtag nicht von sich aus eine Volksabstimmung angeordnet hätte. Tatsächlich beschloss er mit 20 Stimmen, eine Volksabstimmung

121 Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung vom 25.3.2015, eingereicht von Helen Konzett-Bargetze, Thomas Lageder und Wolfgang Marxer.

122 Landtagsprotokoll 2015, S. 380–392.

123 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen), BuA 2018/43 vom 8.5.2018.

124 Gesetz vom 4.1.1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BÜG; LGBl. 1960.023).

125 Landtagsprotokoll 2020, S. 229–236.

durchführen zu lassen. Die von der Regierung ursprünglich auf 7. Juni 2020 gemeinsam mit der Abstimmung über die Volksinitiative HalbeHalbe anberaumte Abstimmung wurde wegen der Corona-Pandemie auf den 30. August 2020 verschoben (siehe betreffenden Abschnitt weiter unten).¹²⁶

3. Landtagsbegehren zum S-Bahn-Ausbau

Seit mehreren Jahren wird ein Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch/Vorarlberg in Österreich nach Buchs/St. Gallen in der Schweiz, welche seit dem 19. Jahrhundert über liechtensteinischen Boden führt, diskutiert.¹²⁷ Die Bahnstrecke der Österreichischen Bundesbahnen soll so ausgebaut werden, dass eine S-Bahn-Anbindung Liechtensteins in die Rheintalregion realisiert werden kann. Österreich und Liechtenstein teilen sich gemäss Vereinbarung die Kosten auf. Entsprechende Verhandlungen zwischen Liechtenstein und Österreich standen schon vor einigen Jahren kurz vor dem Abschluss, scheiterten aber am Ende, sodass das Projekt 2015 sistiert wurde. Im Jahr 2018 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen und konnten im Sommer 2019 abgeschlossen werden. Der Landtag folgte in der Sitzung vom 4. Juni 2020 mit 18 von 25 Stimmen dem Antrag der Regierung für einen Verpflichtungskredit von 71,3 Mio. Franken zum Ausbau der Bahnstrecke. Der Landtag beschloss in der gleichen Sitzung mit 17 Stimmen, den Finanzbeschluss dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Der Abstimmungstermin wurde von der Regierung auf den 30. August 2020 festgelegt.

III. Coronabedingte Auswirkungen auf die direkte Demokratie

Die Corona-Pandemie wirkte sich in Bezug auf die Festlegung von Abstimmungsterminen, die Erstreckung von Fristen und die Verhinderung von Referenden gegen bestimmte Landtagsbeschlüsse aus, wobei dies teilweise als rechtlich fragwürdig eingestuft werden muss.

126 Medienkonferenz der Regierung, Bericht im Liechtensteiner Vaterland vom 4.4.2020.

127 Zur Vorgeschichte und zum Antrag der Regierung siehe: Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredites für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch – Buchs SG für eine S-Bahn Liechtenstein. BuA 2020/44. Vaduz.

1. Verschiebung von Abstimmungsterminen

Gemäss Volksrechtesgesetz ist eine Abstimmung spätestens innert 14 Tagen anzuordnen und innerhalb von drei Monaten durchzuführen.¹²⁸ Die ursprünglich auf 7. Juni 2020 anberaumten Abstimmungen – Volksinitiative HalbeHalbe und Landtagsbegehren über die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen – wurden wegen der Corona-Pandemie auf den 30. August 2020 verschoben – also fast sechs Monate nach den Landtagsbeschlüssen.¹²⁹ Die Rechtsgrundlage hierfür gab sich die Regierung selbst mittels einer Verordnung, die sich auf Art. 91 Abs. 1 des Volksrechtesgesetzes stützt.¹³⁰ Die Verordnung regelte, dass bereits angeordnete Volksabstimmungen verschoben werden und unter Berücksichtigung der Entwicklung der COVID-19-Pandemie ein neuer Termin festgelegt werden sollte.

Die Verschiebung warf die Frage auf, ob die Regierung ermächtigt sei, ohne Zutun des Landtages die gesetzlich festgelegte Frist aufgrund der Pandemie zu überschreiten. Über die Notwendigkeit einer Verschiebung herrschte indes Einigkeit.

Namentlich aus den Reihen der Oppositionspartei Freie Liste wurde die Rechtmässigkeit der Terminverschiebung durch die Regierung kritisiert. Dies mündete in eine Kleine Anfrage im Landtag an die Regierung.¹³¹ Die Begründung der Regierung für die Verschiebung fiel zu den beiden Vorlagen unterschiedlich aus. Im Falle der Initiative HalbeHalbe argumentierte die Regierung, dass Verfassung und Gesetze bei Initiativvorlagen keine zwingenden Fristen zur Terminierung der Volksabstimmung kenne. Zudem besage das Volksrechtesgesetz, dass die Regierung die nötigen Vorschriften zur ordnungsgemässen Durchführung von Abstimmungen mit Verordnung zu erlassen habe,¹³² wobei die Pandemie einer ordnungsgemässen Durchführung im Wege stehe. Im Falle des Landtagsbegehrens zur doppelten

128 Artikel 72 Abs. 1 VRG.

129 Amtliche Kundmachung „Neuer Termin für die Volksabstimmungen“, publiziert in Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 29. April 2020.

130 Verordnung vom 3.4.2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten in Zusammenhang mit dem Corona-Virus (COVID-19) (LGBl. 2020.124; www.gesetze.li).

131 Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder (Freie Liste) betreffend Verschiebung von Volksabstimmungen am 6. Mai 2020 (Landtagsprotokoll 2020, S. 569–570).

132 Art. 91 Abs. 2 VRG.

Staatsbürgerschaft wurde die gesetzlich vorgegebene Frist von der Regierung anerkannt, eine Verschiebung jedoch mit der ausserordentlichen Lage begründet.

Diese juristische Interpretation der Regierung muss indes infrage gestellt werden.¹³³ Es bleibt zwar die Tatsache, dass die Corona-Pandemie eine ordnungsgemässe Durchführung einer Volksabstimmung erschwert hätte. Dies betrifft einerseits den Urnengang, bei welchem Hygiene- und Distanzvorschriften der Stimmberechtigten wie auch der Mitglieder der Wahlkommissionen einzuhalten gewesen wären. Da aber erfahrungsgemäss rund 95 Prozent der Abstimmungsteilnehmenden postalisch abstimmen, betrifft dies nur einen kleinen Teil der Abstimmungsteilnehmenden.

Der andere Aspekt ist die Abstimmungskommunikation im Vorfeld der Volksabstimmungen. Aufgrund von Versammlungsverboten wäre die öffentliche Kommunikation stark eingeschränkt gewesen. Selbst die Verschiebung der Abstimmung vom 7. Juni auf den 30. August 2020 löste im Landtag Bedenken aus¹³⁴ und zwang speziell das Initiativkomitee der Initiative HalbeHalbe zu einer Kommunikationsstrategie, die stark auf elektronische Medien, Social-Media-Kanäle und die Möglichkeiten der Printmedien fokussiert. Das Initiativkomitee führte aus:

„Eine intensive und klassische Abstimmungskampagne und Meinungsbildungsphase ist nicht möglich. Viele Teile unserer Kampagne – Veranstaltungen, ‚Give aways‘ – mussten wir bereits absagen. Weder ein Informationsstand an einem Jahrmarkt noch eine Abendveranstaltung ist möglich. Gerade in Liechtenstein, wo man sich kennt, wo vieles über einen Schwatz, über eine kurze Begegnung, abläuft, ist diese Situation mehr als eine Herausforderung.“¹³⁵

Dem Vorwurf an die Adresse der Regierung ist zuzustimmen, dass der Landtag als Gesetzgeber im Hinblick auf eine Verschiebung von Volksabstimmungen über den vorgesehenen gesetzlichen Rahmen hinaus involviert werden müsste.

133 Siehe Interviewaussagen von Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut, im Liechtensteiner Volksblatt vom 14.5.2020.

134 Stellungnahme der Landtagsfraktion der Freien Liste in: Liechtensteiner Volksblatt vom 2.5.2020.

135 Stellungnahme des Initiativkomitees HalbeHalbe in Liechtensteiner Volksblatt vom 27.5.2020.

2. Künstliche Fristverlängerung bei Ausschreibungen zum Referendum

Referendumsfähige Landtagsbeschlüsse werden jeweils kurz nach der betreffenden Landtagssitzung öffentlich kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben. Die Frist für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung beträgt sodann 30 Tage. Der Zeitpunkt der Ausschreibung zum Referendum ist nicht gesetzlich geregelt.

Zu Beginn der Corona-Pandemie herrschte noch Routinebetrieb: Der Landtag beschloss am 5. März 2020 zahlreiche Gesetzesänderungen und zwei Staatsverträge (Zustimmung zu Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses), die bereits am 9. März kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben wurden.¹³⁶ Das Referendum betreffend die Gesetzesänderungen wäre mit 1'000 Unterschriften, betreffend die Staatsverträge mit 1'500 Unterschriften zustande gekommen. Es wurde kein Referendum ergriffen. Wie weiter oben dargestellt, waren ab 19. März sämtliche Veranstaltungen verboten, ab dem 22. März Ansammlungen von mehr als fünf Personen. Eine Unterschriftensammlung und die Organisation eines Referendumskomitees wären daher stark behindert gewesen.

Die referendumsfähigen Beschlüsse des Landtages zu Gesetzen und Staatsverträgen vom 8. Mai 2020 wurden im Gegensatz zu den Märzbeschlüssen mit etwas mehr zeitlicher Distanz erst am 25. Mai und somit mit einer Verzögerung von rund zwei Wochen zum Referendum ausgeschrieben.¹³⁷ Die Frist für die Einreichung der Unterschriften lief somit erst am 24. Juni 2020 ab. Dies ermöglichte einem allfälligen Komitee, sich noch vor der Kundmachung zu organisieren, und dank der Lockerung der strengen Corona-Massnahmen im Juni wäre auch eine Unterschriftensammlung eher möglich gewesen, als dies noch wenige Wochen zuvor der Fall gewesen war. Wiederum wurde kein Referendum gegen einen Landtagsbeschluss ergriffen.

3. Dringlicherklärung und Verhinderung eines Referendums

Landtagsbeschlüsse, die als dringlich erklärt werden, sind dem Referendum entzogen. Dies ist selten der Fall und betrifft beispielsweise den Beschluss

136 Amtliche Kundmachung im Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 9.3.2020.

137 Amtliche Kundmachung im Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 25.5.2020.

zum Budget des Folgejahres (Landesvoranschlag). Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie und der Dringlichkeit von Landtagsbeschlüssen beziehungsweise deren Inkrafttreten wurden tatsächlich Beschlüsse dem Referendum entzogen. In der Sondersitzung vom 8. April 2020 beschloss der Landtag ein Gesetz,¹³⁸ welches befristet bis zum 15. Juni 2020 in Kraft bleiben sollte und welches bezweckte, dass beispielsweise Fristen bei gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren erstreckt wurden, Kollegialbehörden mitunter mittels geeigneter technischer Kommunikationsmittel Beschlüsse fassen können oder Versammlungen von Verbandspersonen oder Treuunternehmen ohne physische Anwesenheit der Teilnehmer durchgeführt werden können.¹³⁹ Der Landtag nahm in der gleichen Sondersitzung die Erste und Zweite Lesung wie auch die Schlussabstimmung vor. Eine Verkürzung der Gültigkeitsdauer des Gesetzes auf den 15. Mai 2020 wurde mehrheitlich abgelehnt und dem Gesetz in der Schlussabstimmung einhellig zugestimmt. Ebenso erklärte der Landtag den Beschluss einhellig als dringlich, sodass er nicht zum Referendum ausgeschrieben wurde. Die Sanktion durch den Erbprinzen erfolgte unmittelbar, sodass das Gesetz bereits am gleichen Tag, also am 8. April, ausgegeben wurde.

IV. Lehren aus der Pandemie

In Bezug auf direkte Demokratie zeigt die Reaktion auf die Pandemie, die in Liechtenstein einen im internationalen Vergleich eher milden Verlauf nahm,¹⁴⁰ dass die direktdemokratische Mitwirkung des Volkes wie auch die Kontrollfunktion der Legislative darunter leiden kann. Im Notfall besteht eine verstärkte Tendenz zur Dominanz der Exekutive. Dennoch sollte vermieden werden, dass der Gesetzgeber – ob Landtag oder Volk – umgangen

138 Gesetz vom 8.4.2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Corona-Virus (COVID-19) (COVID-19-VJBG) (LGBl. 2020.136; www.gesetze.li).

139 Landtagsprotokoll 2020, S. 455-481.

140 Umgerechnet auf 100'000 Einwohner/-innen lag die Zahl der positiv Getesteten in Liechtenstein bei rund 200 und somit in der Grössenordnung von Deutschland und Österreich, während dieser Wert in der Schweiz bei rund 360 lag. Bezogen auf Todesfälle ergab sich mit einem Todesfall in Liechtenstein ein Wert von rund 3 pro 100'000, in Österreich 8, in Deutschland 10, in der Schweiz 22. Im Vergleich dazu beklagten zu jenem Zeitpunkt Schweden rund 40, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich mehr als 50, Andorra mehr als 60, Belgien mehr als 80 und San Marino mehr als 120 Tote pro 100'000 Einwohner/-innen. Quelle: Johns Hopkins University (Coronavirus Resource Center – online; eigene Berechnungen).

wird. Betreffend Verschiebung von Abstimmungsterminen über die normale Frist hinaus könnte im Volksrechtesgesetz eine entsprechende Notfallformulierung aufgenommen werden. Sinnvoll erscheint die Verschiebung der Ausschreibung zu einem Referendum, um nicht wegen Ausgangssperren und Kontaktverboten die direktdemokratische Mitwirkung zu unterlaufen. Zurückhaltung sollte der Landtag auf jeden Fall in der Dringlicherklärung von Beschlüssen üben, obwohl dies im vorliegenden Fall unvermeidlich war, um den Beschluss innert der beschränkten Gültigkeitsdauer überhaupt inkrafttreten zu lassen.

Eine Möglichkeit, trotz Pandemie oder ähnlicher gravierender Ereignisse die Volksrechte intakt zu halten, wäre eine Zulassung der elektronischen Stimmabgabe. Das Infektionsrisiko würde bei elektronischer Stimmabgabe bei einer Volksabstimmung weiter vermindert, obwohl die generell zugelassene Briefwahl bereits einen Grossteil der direkten Kontakte ersetzt, zumal inzwischen mehr als 95 Prozent postalisch abstimmen.

E. Fazit – Gewaltenteilung und Direkte Demokratie

Das politische System Liechtensteins ist geprägt von hoher Komplexität. Es ist einerseits vom Dualismus zwischen Demokratie und Monarchie beziehungsweise Fürst und Volk geprägt, andererseits von einem Kompetenzgefüge, in welchem neben Volk und Fürst auch die Repräsentativorgane Regierung und Landtag, schliesslich der Staatsgerichtshof als Wächter und Appellationsinstanz zur Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien fungiert und Grundrechte schützt.

Hinzu kommt noch die im Vergleich zu grösseren Staaten eingeschränkte Autonomie des Kleinstaates Liechtenstein, die auch den Handlungsspielraum des Volkes faktisch beschneidet. Dabei sind besonders zu erwähnen die Delegation von Entscheidkompetenzen an die Schweiz via Zoll- und Währungsvertrag, an europäische Gremien via Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum, wegen der starken Exportorientierung des Industrie- und Finanzsektors, aber auch generell die Wirkung internationaler Entwicklungen und Ereignisse auf Liechtenstein.

So werden die stark ausgebauten direktdemokratischen Rechte und deren Anwendung rechtlich und faktisch begrenzt. Innenpolitische wie auch ausenpolitische Faktoren schränken die Volkssouveränität dabei auf je unterschiedliche Weise ein. Dennoch kann im Falle Liechtensteins eine wirksame Beteiligung des Volkes am politischen Entscheidungsprozess festge-

stellt werden. Dabei ist nicht nur die relativ hohe Zahl an Volksabstimmungen und das hohe Mass an Verbindlichkeit von direktdemokratischen Entscheidungen für Regierung und Landtag hervorzuheben, sondern auch die indirekte Wirkung der direkten Demokratie: Aufgrund des latenten Referendumsdrucks beeinflussen die Volksrechte bereits im Vorfeld Entscheidungen der Regierung und des Landtags und führen nicht selten dazu, dass der Landtag eigene Beschlüsse von sich aus einer Volksabstimmung unterbreitet, bevor ein Referendum ergriffen wird.

Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2019

Klaus Poier*

A. Einleitung

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklung der direkten Demokratie in Österreich im Jahr 2019. Instrumente der direkten Demokratie sind in Österreich auf Ebene des Bundes, der Länder und Gemeinden rechtlich verankert und werden auch auf allen drei Ebenen – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – in der Praxis gelebt.¹ Der Landesbericht geht zuerst entlang der territorialen Ebenen auf die Praxis der direkten Demokratie im Jahr 2019 und abschließend kurz auf den Stand der Reformdiskussion in Österreich nach dem Ende der ÖVP-FPÖ-Bundesregierung ein.

B. Praxis auf Bundesebene im Jahr 2019

Auf Bundesebene wurde im Jahr 2019 für drei Volksbegehren das Eintragsverfahren durchgeführt. Keines der drei Volksbegehren konnte allerdings die rechtliche Hürde von 100.000 Unterstützungserklärungen² erreichen, die für eine verpflichtende parlamentarische Behandlung des Volksbegehrens notwendig ist.³

* Für die Unterstützung bei Redaktion sowie Literatur- und Datenrecherche dankt der Verfasser Joseph Krautgasser, Julia Radl, Mag.^a Verena Ragger und Mag.^a Sandra Saywald-Wedl.

1 Vgl. zur eingehenden Darstellung direktdemokratischer Instrumente in Österreich K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2017, in: N. Braun Binder/L.P. Feld/P.M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2017, Baden-Baden 2018, S. 165.

2 Vgl. Art. 41 Abs. 2 B-VG.

3 Bis dahin war dies erst bei vier Volksbegehren (1995, 2011 und zwei Mal 2013) der Fall gewesen.

I. Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“

Das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“⁴ wurde vom Unternehmer und Obmann der EU-Austrittspartei Robert Marschall, der bereits bei einer Reihe anderer Volksbegehren als Bevollmächtigter in Erscheinung trat und tritt,⁵ initiiert. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Wir wollen, dass das österreichische Volk nicht mehr von Politikern bevormundet werden kann. Daher regen wir eine Bundesverfassungsgesetzes-Änderung derart an, dass eine Volksabstimmung über einen Gesetzesvorschlag innerhalb eines halben Jahres durchgeführt werden muss, wenn dies von mehr als 100.000 Wahlberechtigten verlangt wird und ebenso vor jeder Änderung der Bundesverfassung und vor dem Abschluss eines Staatsvertrages. Das Ergebnis einer jeden Volksabstimmung ist raschest umzusetzen.“

Das Volksbegehren wurde im Oktober 2018 mit 14.722 Unterstützungserklärungen eingebracht. Der Eintragungszeitraum wurde für 25. März 2019 bis 1. April 2019 festgelegt. Insgesamt wurde das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ von nur 27.568 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 0,43% entspricht, und ist somit das am geringsten unterstützte aller bisher in der Zweiten Republik durchgeführten Volksbegehren.⁶ Dass gerade ein Volksbegehren zum Ausbau der direkten Demokratie das Schlusslicht unter allen Volksbegehren bildet, kann freilich als besondere Ironie der Geschichte der direkten Demokratie in Österreich angesehen werden. Auf mögliche Gründe wird unten noch näher eingegangen.

Das Ergebnis des Volksbegehrens wurde in weiterer Folge vom Bevollmächtigten des Volksbegehrens beim Verfassungsgerichtshof angefochten.⁷ Dabei wurde vom Anfechtungswerber unter anderem die Verfassungswidrigkeit der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit der elektronischen Unterstützung eines Volksbegehrens während der Eintragungswoche moniert, insbesondere da E-Voting in Österreich grundsätzlich nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofs unzulässig sei. Der Verfassungsgerichtshof wies die Anfechtung jedoch ab und stellte fest, dass im Gegensatz zu den

4 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Fuer_verpflichtende_Volksabstimmungen/start.aspx (Zugriff 22.7.2020).

5 Vgl. die Informationen auf dessen eigener Homepage, abrufbar unter <http://www.robert-marschall.at/> (Zugriff 3.8.2020).

6 Siehe zur Listung aller Volksbegehren in der Zweiten Republik auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx (Zugriff 22.7.2020).

7 Vgl. Art. 141 Abs. 1 lit. h B-VG.

mit VfSlg. 19.592/2011 aufgehobenen Bestimmungen der Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftswahlordnung 2005⁸ bei der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren – die ausdrücklich in Art. 41 Abs. 2 B-VG ermöglicht ist⁹ – im VoBeG¹⁰ sowie durch die Verweise auf das E-GovG¹¹ und WEviG¹² eine ausreichende gesetzliche Determinierung vorliege, auf welche Weise sichergestellt wird, dass die verfassungsgesetzlichen Vorgaben der persönlichen und nur einmal erfolgenden Unterstützung gegeben sind.¹³

II. Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung“

Das Volksbegehren „CETA-Volksabstimmung“¹⁴ wurde ebenfalls von Robert Marschall initiiert. Das Volksbegehren hatte den Wortlaut:

„Wir sind gegen CETA! Wir lehnen speziell die im CETA-Handelsvertrag mit Kanada vorgesehenen Sonderklagerechte für Unternehmen, die den Staat Österreich für ihre möglichen Investitionsverluste mittels privater Schiedsgerichte haftbar machen können, ab. Die Volksvertreter mögen dazu eine Volksabstimmung beschließen. Wir regen daher eine bundesverfassungsgesetzliche Änderung an, die festlegt, dass durch Bundesgesetz eine Volksabstimmung über den CETA-Vertrag beschlossen werden kann und muss.“

Das Volksbegehren wurde im Dezember 2018 mit 12.721 Unterstützungserklärungen eingebracht. Nach dem Eintragungszeitraum vom 25. März 2019 bis 1. April 2019 wurde das Volksbegehren von insgesamt 28.539 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 0,45% entspricht. Damit schnitt das Volksbegehren nur knapp besser ab, als das zeitgleich zur Eintragung aufgelegene Volksbegehren „Für verpflichtende Volkabstimmungen“ und ist das bislang am zweitwenigsten unterstützte Volksbegehren in der Zweiten Republik.

8 Vgl. dazu auch K. Poier, E-Voting – mehr als ein einmaliger Flop? Die Entscheidungen des VfGH zur ÖH-Wahl 2009 und ihre Folgen für E-Voting in Österreich, in: G. Baumgartner, Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013, Wien 2013, S. 139.

9 Diese Verfassungsänderung erfolgte durch das Wahlrechtsänderungsgesetz 2017, BGBl. I 2016/106.

10 Volksbegehrensgesetz 2018 (VoBeG), BGBl. I 2016/106.

11 E-Government-Gesetz (E-GovG), BGBl. I 2004/10, i.d.F. BGBl. I 2018/104.

12 Wählerevidenzgesetz 2018 (WEviG), BGBl. I 2016/106.

13 Vgl. VfGH 26.09.2019, W III 1/2019.

14 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/CETA_Volksabstimmung/start.aspx (Zugriff 22.7.2020).

III. Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“

Das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“¹⁵ wurde von einer Privatperson ohne institutionelle Verankerung initiiert¹⁶ und lautete:

„Es wird ein BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN in der Höhe von 1200.-€ für jede(n) österreichische(n) StaatsbürgerIn durch eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung angestrebt!“

Das Volksbegehren wurde im Mai 2019 mit 14.760 Unterstützungserklärungen eingebracht. Einschließlich der Unterstützungen im Eintragungszeitraum von 18. bis 25. November 2019 wurde das Volksbegehren von insgesamt 69.939 Stimmberechtigten unterstützt, was einer Stimmbeteiligung von 1,10% entspricht. Das Volksbegehren „Bedingungsloses Grundeinkommen“ nahm somit hinsichtlich des Ausmaßes an Unterstützungen unter allen 45 bis dahin durchgeführten Volksbegehren in Österreich lediglich Rang 41 ein.

IV. Lehren: Rückschlag für das Instrument des Volksbegehrens

Während die drei im Jahr 2018 auf Bundesebene durchgeführten Volksbegehren hohe Unterstützung erhalten hatten,¹⁷ zählen die im Jahr 2019 durchgeführten zu den am geringsten unterstützten Volksbegehren der gesamten Zweiten Republik.¹⁸ Dabei wurde auch das aus dem Jahr 2013 stammende Volksbegehren „Gegen Kirchenprivilegien“ vom bisherigen letzten Platz abgelöst, wobei das nunmehrige Schlusslicht – das Volksbegehren „Für verpflichtende Volksabstimmungen“ – nicht einmal halb so viele Unterstützungen erzielte als der bisherige Negativrekordhalter.¹⁹

Keines der drei Volksbegehren im Jahr 2019 konnte, wie schon eingangs angesprochen, die – allerdings keinesfalls als prohibitiv anzusehende –

15 Siehe die offizielle Information auf der Homepage des Innenministeriums, abrufbar unter https://www.bmi.gv.at/411/Volksbegehren_der_XX_Gesetzgebungsperiode/Bedingungsloses_Grundeinkommen/ (Zugriff 22.7.2020).

16 Siehe dazu etwa den Medienartikel, abrufbar unter <https://www.derstandard.at/story/2000111519671/volksbegehren-fuer-bedingungsloses-grundeinkommen-landete-nur-auf-rang-42> (Zugriff 3.8.2020).

17 Vgl. K. Poier, Direkte Demokratie in Österreich – Landesbericht 2018, in: N. Braun Binder/L. P. Feld/P. M. Huber/K. Poier/F. Wittreck (Hrsg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 165.

18 Sie belegten unter allen 45 Volksbegehren bis Ende 2019 die Plätze 41, 44 und 45.

19 Das Volksbegehren „Gegen Kirchenprivilegien“ hatte 56.673 Unterstützungen (Stimmbeteiligung 0,89%) erhalten.

Hürde von 100.000 Unterstützungen erreichen, um erfolgreich zustande zu kommen und war daher dem Nationalrat nicht einmal zur Behandlung vorzulegen.²⁰ Sucht man nach den Hauptgründen für diese schlechten Ergebnisse der Volksbegehren im Vergleich zum Jahr davor, dann ist es naheliegend, diese bei der – freilich vom Zeitgeist und den politischen Rahmenbedingungen abhängigen – Attraktivität der Themen sowie der Kampagnenfähigkeit der Initiatoren zu suchen. Volksbegehren für mehr Volksabstimmungen waren – im Widerspruch zur grundsätzlichen Zustimmung der Bevölkerung zur direkten Demokratie – irritierenderweise schon in der Vergangenheit in Österreich wenig erfolgreich,²¹ und auch das Thema des bedingungslosen Grundeinkommens taugte in einer von „Ibiza-Affäre“, Koalitionsende und Neuwahlen geprägten öffentlichen Diskussion offenkundig nicht zur nötigen Mobilisierung. Ganz anders als bei den Volksbegehren 2018 fehlte auch eine breite mediale Unterstützung der Initiativen.

C. Praxis auf Landesebene im Jahr 2019

Auf Landesebene wurde 2019 lediglich eine Volksbefragung, und diese nur in einem Bezirk eines Bundeslandes, durchgeführt. Es fanden weder Volksbegehren, noch Volksabstimmungen statt.

Die einzige auf Landesebene durchgeführte Volksbefragung wurde im Bezirk Liezen in der Steiermark durchgeführt. Die Oppositionsparteien FPÖ und KPÖ nutzten dabei ihr Minderheitenrecht zur Initiative²² und verlangten eine Volksbefragung über die – von ihnen abgelehnte – Errichtung eines zentralen „Leitspitals“ im Bezirk Liezen.²³ Die genaue Fragestellung bei der Volksbefragung lautete:

„Soll es im Bezirk Liezen anstelle der bestehenden drei Krankenhausstandorte in Bad Aussee, Rottenmann und Schladming nur mehr ein zentrales ‚Leitspital‘ geben?“²⁴

20 Vgl. nochmals Art. 41 Abs. 2 B-VG.

21 Das Volksbegehren „Demokratie Jetzt!“ mit einem umfassenden Forderungskatalog nach mehr direkter Demokratie etwa erzielte 2013 nur 69.740 Unterstützungen.

22 Gemäß Art. 74 Abs. 2 Z. 3 L-VG ist eine Volksbefragung durchzuführen, wenn sie von einem Drittel der Mitglieder des Landtages verlangt wird.

23 Vgl. die offizielle Kommunikation des Landes Steiermark, abrufbar unter <https://www.kommunikation.steiermark.at/cms/beitrag/12717748/29767960/> (Zugriff 3.8.2020).

24 Siehe § 1 Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 31. Jänner 2019 über die Anordnung einer Volksbefragung, LGBl. 2019/5.

Die Volksbefragung fand am 7. April 2019 statt. Insgesamt wurden 26.130 Stimmen abgegeben, was einer Stimmbeteiligung von 42,18% entspricht. Von den 26.033 gültigen Stimmen sprach sich mit 17.512 „Nein“-Antworten die große Mehrheit (67,27%) gegen das zentrale Leitspital aus, wohingegen lediglich 8.521 Stimmberechtigte (32,73%) mit „Ja“ stimmten.²⁵

Die steirische Landesregierung hielt allerdings auch nach der Volksbefragung an ihren Plänen zur Errichtung des Leitspitals fest, die Teil einer großen Reform des steirischen Gesundheitssystems sein soll.²⁶

D. Praxis auf Gemeindeebene im Jahr 2019

Da es keine vollständige systematische Erfassung der Verfahren direkter Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich gibt, kann hier nur ein Überblick über jene Verfahren gegeben werden, die dem Autor bekannt geworden sind. Ein Anspruch auf Vollständigkeit kann damit leider nicht verbunden werden. Des Weiteren stützen sich manche Informationen allein auf – nicht immer verlässliche – Medienmeldungen. Zur Orientierung kann dieser Überblick dennoch nützlich sein.

Insgesamt sind dem Autor bislang für das Jahr 2019 auf Gemeindeebene drei Volksabstimmungen, neun formelle Volksbefragungen, fünf informelle Befragungen und ein Volksbegehren bekannt geworden.

Alle drei durchgeführten Volksabstimmungen wurden in Vorarlberg abgehalten (Themen: Hafen- und Ufergestaltung; Betrieb von Kies- und Sandabbau; Umwidmung landwirtschaftlicher Nutzflächen).

Von den (offiziellen) Volksbefragungen fanden sechs Volksbefragungen in Niederösterreich statt (Erlassung einer Umwidmungssperre landwirtschaftlich genutzter Flächen; Änderung der Flächenwidmung zwecks Ausbaus der Windenergie; Namensänderung einer Gemeinde; Wohnraum, Raumordnung, Mobilität; Errichtung und Betrieb einer Kartbahn; Gestaltung eines Ortszentrums), zwei in der Steiermark (Errichtung eines Bildungscampus; Errichtung von Windrädern) sowie eine im Burgenland (Postleitzahl der Gemeinde).

25 Siehe die offiziellen Informationen auf der Homepage der Steiermärkischen Landesregierung, abrufbar unter https://www.verwaltung.steiermark.at/cms/dokumente/12228622_74837604/62649185/endg%C3%BCltiges%20Befragungsergebnis_mitProzent.pdf (Zugriff 22.7.2020).

26 Vgl. etwa die mediale Berichterstattung, abrufbar unter <https://steiermark.orf.at/v2/news/stories/2974547/> (Zugriff 3.8.2020).

Informelle Befragungen außerhalb von ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen der direkten Demokratie fanden in Niederösterreich in zwei Gemeinden statt (Lebensqualität und Stadtentwicklung) sowie je eine in Oberösterreich (Lebensqualität und Stadtentwicklung), in der Steiermark (Weiterentwicklung eines Seelsorgeraumes) und in Tirol (Ansiedelung von Unternehmen in der Gemeinde).

Ein Volksbegehren wurde in Kärnten auf Gemeindeebene durchgeführt (Änderung des Bebauungsplans der Gemeinde).

Auch diese Ergebnisse bestätigen neuerlich den Trend, dass das Instrument der Volksbefragung auf lokaler Ebene in Österreich weiterhin mit Abstand das zahlenmäßig am häufigsten anzutreffende Element der direkten Demokratie darstellt und parallel eine große Zahl an weiteren Befragungen informell durchgeführt werden.²⁷

E. Reformpläne in Österreich – „Schweigen im Walde“

Wie im Landesbericht 2017 eingehend dargestellt,²⁸ war im Regierungsprogramm 2017²⁹ ein Stufenplan für den Ausbau der direktdemokratischen Instrumente, insbesondere in Richtung der Verknüpfung qualifiziert erfolgreicher Volksbegehren mit einer verpflichtenden Volksabstimmung, vorgesehen. Nach der „Ibiza-Affäre“ im Mai 2019 zerbrach allerdings die ÖVP-FPÖ-Bundesregierung und die vorherigen Pläne waren damit endgültig vom Tisch.³⁰ Nach der vorgezogenen Nationalratswahl im September 2019 kam es im Jänner 2020 zur Bildung einer Koalition aus ÖVP und Grünen, deren Regierungsprogramm 2020 allerdings nicht nur keinerlei Vorhaben zu einem Ausbau der direkten Demokratie enthält, sondern dieses Thema in einem über 300 Seiten langen Programm überhaupt in keiner Form anspricht.³¹ Dies verwundert einerseits, da direkte Demokratie bei den Grünen und auch bei der ÖVP – zumindest in „Sonntagsreden“ – immer wieder ein

27 Vgl. dazu ausführlicher *Poier* (Fn. 1).

28 Vgl. dazu *Poier* (Fn. 1), S. 180 ff.

29 „Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017 – 2022“, abrufbar etwa unter https://www.wienerzeitung.at/_em_datens/wzo/2017/12/16/171216_1614_regierungsprogramm.pdf (Zugriff 31.7.2020), S. 19 f.

30 Schon zuvor war allerdings unklar, ob die Pläne tatsächlich in dieser Form verfolgt würden. Vgl. dazu *Poier* (Fn. 17), S. 173.

31 „Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024“, abrufbar etwa unter https://www.wienerzeitung.at/_em_datens/wzo/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf (Zugriff 31.7.2020).

häufig bemühtes Thema der Demokratiediskussion war, andererseits dürfte das Verschweigen dieses Themas durchaus eine Folge der schon länger zu beobachtenden Entwicklung sein, dass das Thema der direkten Demokratie in Österreich seit den 1990er Jahren stark von der FPÖ besetzt wurde und den anderen Parteien damit eher zur „heißen Kartoffel“ wurde.

Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung: Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn seit dem Systemwechsel

Zoltán Tibor Pállinger

A. Einleitung

Das politische System Ungarns basiert grundsätzlich auf der Idee der repräsentativen Demokratie. Das Land verfügt über eine lange Tradition des Parlamentarismus, die direktdemokratischen Instrumente wurden – wie in zahlreichen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – erst beim Übergang vom Staatssozialismus zur Demokratie während der sogenannten „Dritten Welle der Demokratisierung“¹ Ende der 1980er Jahre etabliert. Um die erodierende Legitimität des Systems zu festigen, hat das sozialistische Regime mehrere Reformmassnahmen ergriffen. In diesem Zusammenhang wurde im Juni 1989 auch das „Gesetz über das Referendum und die Volksinitiative“ (Gesetz XVII/1989) verabschiedet. Da dieses Gesetz noch vor der Verfassungsrevision vom Oktober 1989, die den Grundstein für die Demokratie gelegt hat, und vor den ersten freien Wahlen im März/April 1990 in Kraft getreten ist, kann man davon sprechen, dass die direkte Demokratie in Ungarn älter ist als die Demokratie selbst.²

Dennoch ist festzuhalten, dass direkte Demokratie den ungarischen politischen Traditionen und der Praxis fremd ist. Seit ihrer Einführung hat die Integration und Adaption der direktdemokratischen Instrumente in die repräsentative Demokratie Probleme verursacht. Die An- und Einpassung des direktdemokratischen Instrumentariums in das repräsentative System machte die Klärung zahlreicher rechtlicher Details notwendig, weswegen

-
- 1 S. P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London: University of Oklahoma Press 1993, S. 3.
 - 2 Z. T. Pállinger, *Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System*, in: M. Setälä/T. Schiller (Hrsg.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan 2012, S. 113 (113).

nach 1990 das Verfassungsgericht zu einem wichtigen Akteur bei der Ausgestaltung der ungarischen direkten Demokratie wurde. Es trug zur Klärung der rechtlichen Unklarheiten bei und seine grundlegenden Entscheidungen gaben den Rahmen für den parlamentarischen Gesetzgeber vor.

Mittels einer Verfassungs- und Gesetzesrevision erfolgte in den Jahren 1997/1998 die erste grössere Anpassung des direktdemokratischen Instrumentariums. Dabei wurden die Zahl der notwendigen Unterschriften von 100'000 auf 200'000 angehoben, die Liste der verbotenen Gegenstände erweitert, das fünfzigprozentige Teilnahmequorum durch ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsquorum ersetzt sowie einige prozedurale Unklarheiten beseitigt.³ Diese Revision war in gewisser Weise auch ein Zeichen dafür, dass die Phase der Transition im engeren Sinne abgeschlossen war, und die konsequente Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips im Rahmen einer konsolidierten Demokratie Vorrang gegenüber der deklaratorischen Betonung der Volkssouveränität während des Systemwechsels gewonnen hat.⁴

Der Erdrutschsieg der Fidesz⁵ und der mit ihr verbündeten KDNP⁶ im Jahr 2010, bescherte den beiden Parteien eine Zweidrittelmehrheit und ermöglichte ihnen im Jahr 2011, eine neue Verfassung⁷ zu verabschieden, welche am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Die beiden regierenden Parteien sahen im neuen Grundgesetz den symbolischen Abschluss des Übergangs zur Demokratie. Das Grundgesetz enthielt zahlreiche Neuerungen. So wurde unter anderem die Grösse des Parlaments von 376 auf 199 Mitglieder reduziert. Die personalisierte Verhältniswahl wurde zwar beibehalten, aber grundlegend verändert: Neu werden 106 Abgeordnete in Einerwahlkreisen mit relativem Mehr in einem einzigen Wahlgang (anstelle des vorherigen Systems mit zwei Wahlgängen) gewählt. Ausserdem gelangen 93 Abgeordnete entsprechend des Wähleranteils ihrer Partei über eine Landesliste ins Parlament. Das neue Grundgesetz hatte auch Auswirkungen auf das System der direkten Demokratie: So wurde etwa das fünfzigprozentige Teilnahmequorum wiederhergestellt, die Agenda-Initiative und das Recht

3 L. Komáromi, Mechanisms of Direct Democracy in Hungary. Legal and Other Impediments, in: Pázmány Law Review, 2017, Jg. 5, S. 185 (187 f.).

4 Komáromi, Mechanisms (Fn. 3), S. 187.

5 Die Fidesz hieß früher (Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund Junger Demokraten) und hat sich zwischenzeitlich unter Beibehaltung des „Markennamens“ in „Fidesz – Magyar Polgári Szövetség“ (Fidesz – Ungarischer Bürgerbund) umbenannt.

6 KDNP = Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-DEMokratische Volkspartei)

7 Die neue Verfassung Ungarns wird als „alaptörvény“ bezeichnet, was sich mit Grundgesetz (GG) übersetzen lässt.

des Parlaments, eine Volksabstimmung zu initiieren, abgeschafft. Schliesslich hat das Parlament im Jahr 2013 ein neues „Gesetz über die Volksinitiative, die Europäische Bürgerinitiative sowie das Verfahren der Volksinitiative“ (Gesetz CCXXXVIII/2013) verabschiedet, welches die Vorschriften des Grundgesetzes implementiert und weitere Klarstellungen hinsichtlich des Verfahrens gebracht hat.

Diese Wahlrechtsreform hat den majoritären Charakter des ungarischen politischen Systems noch verstärkt. Aufgrund der Zweidrittelmehrheit ist der Spielraum der Opposition im politischen Sinne stark eingeschränkt. Überdies haben die regierenden Parteien ihre Positionen institutionell abgesichert, indem sie wichtige Positionen in der Verwaltung, in unabhängigen Beratungs- und Regulierungsbehörden sowie in der Justiz mit Personen ihres Vertrauens besetzt haben. Ausserdem wurden die Unabhängigkeit und die Kompetenzen des Verfassungsgerichts eingeschränkt und die öffentlich-rechtlichen Medien auf Regierungskurs gebracht. Da es der Fidesz und der KDNP gelungen ist, ihre Zweidrittelmehrheit sowohl bei den Wahlen von 2014 als auch 2018 zu verteidigen, kann der konstitutionelle Umbau des Landes als politisch abgesichert gelten.

Die ungarische Opposition und zahlreiche ausländische Beobachter sahen diese Entwicklung hinsichtlich der Demokratie, welche mit der Intensivierung nationalistischer und populistischer Politik⁸ einherging, als hochgradig problematisch an.⁹ Aber nicht nur in Ungarn, sondern auch in der ganzen Region scheint sich die Demokratie in einer Krise zu befinden.¹⁰ Aber sogar in diesem Kontext scheint Ungarn einen Sonderfall darzustellen:

„The case of Hungary remains the most puzzling. While it was set as a model of democratic consolidation in the EU's post-communist space, it also experienced the most severe challenges to democratic institutions that have taken place in the region since the end of communism.“¹¹

8 A. Ágh, De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From Postmodern Democracy to the Elected Autocracy in Hungary, *Journal of Comparative Politics*, 2016, Jg. 8, Nr. 2, 4 (5 ff.).

9 Ágh, De-Europeanization (Fn. 8) S. 6.

10 R. Coman/L. Tomini, A Comparative Perspective on the State of Democracy in Central and Eastern Europe, in: *Europe-Asia Studies*, Jg. 66, Nr. 6, S. 853 (855.)

11 L. E. Herman, Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy, in: *European Political Science Review*, Jg. 8, Nr. 2, S. 251 (258).

Dieser Befund spiegelt sich auch in den Rankings der gängigen Demokratie-messungen.¹² Während Kritiker der gegenwärtigen Regierung davon ausgehen, dass sich die „chaotische Demokratie“, welche in Ungarn bis 2010 existiert habe, zu einer Fassadendemokratie verkommen und nach den Wahlen von 2014 in den Status einer elektoralen Autokratie abgesunken sei,¹³ ist die Bewertung in der breiten Öffentlichkeit stärker umstritten. Einig sind sich aber sowohl Wissenschaft als auch das Publikum, dass sich die Zeit nach dem Systemwechsel in zwei klar unterscheidbare Epochen unterteilen lasse. Nämlich die Zeit von 1990-2010 und diejenige nach dem überwältigenden Wahlsieg von Fidesz im Jahr 2010.¹⁴

Geht man von der in der Forschung allgemein anerkannten Tatsache aus, dass in modernen Demokratien die staatliche Macht grundsätzlich repräsentativ verfasst sei und demzufolge der direkten Demokratie ein institutioneller Ergänzungsstatus zukomme, dann nimmt diese spezifische, abgeleitete Funktionen für das (repräsentative) System wahr.¹⁵ Wenn sich also die Art und die Qualität der (repräsentativen) Demokratie verändern, wird sich das auch auf das Funktionieren und den Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente auswirken. Die angesprochenen Veränderungen der Demokratie müssten folglich, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ihren Niederschlag in der Entwicklung der direkten Demokratie finden.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Entwicklung der ungarischen direkten Demokratie nachzuzeichnen und erklärend einzuordnen. Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass im Folgenden ausschliesslich die direkte Demokratie auf nationaler Ebene (Makroebene) untersucht werden soll. Zwar steht das Instrument der Volksabstimmungen auch auf lokaler Ebene zur Verfügung, doch ist sein Einfluss aufgrund der zentralistischen Staatsstruktur (lokal) begrenzt und hat in der Regel keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die nationale Politik. Demzufolge wird in einem ersten Schritt der Kontext und das Konzept der direkten Demokratie in Ungarn dargelegt.

12 Anstelle vieler vgl.: www.freedomhouse.org (Zugriff 3.8.2020).

13 Agh, De-Europeanization (Fn. 8) S. 17 f.

14 A. Bíró-Nagy/G. Laki, A Rendszerváltás 30. A Rendszerváltás megítélése 30 év után, Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions 2020, S. 4, unter: https://www.policysolutions.hu/userfiles/Rendszervaltas30_final.pdf (Zugriff 28.7.2020).

15 W. Marxer/Z. T. Pállinger, System Contexts and System Effects of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland Compared, in: Z. T. Pállinger et al. (Hrsg.), Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects, Wiesbaden, 2007, S. 12 (14 ff.).

Daran anschliessend werden in einem zweiten Schritt die konkreten Instrumente und Verfahren vorgestellt. Danach wird in einem dritten Schritt ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie gegeben, schliesslich wird viertens eine abschliessende Bewertung vorgenommen.

B. Der Kontext und das Konzept der ungarischen direkten Demokratie

In einem Überblicksartikel über die Determinanten der politischen Partizipation weist Komáromi darauf hin, dass die bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Politik in Ungarn eher schwach ausgeprägt ist. Er führt diese Tatsache auf unterschiedliche Faktoren wie den Mangel an gesellschaftlichem Vertrauen, paternalistische Attitüden und Wertvorstellungen, auf die kleine Mittelklasse und die prekäre sozioökonomische Lage vieler Menschen sowie das Fehlen eines Grundkonsenses hinsichtlich der Geltung gesellschaftlicher Normen zurück.¹⁶ Aufgrund dieser Faktoren schätzt er das Potential für die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als eher gering ein:

„Therefore, it is still questionable whether the idea of participatory democracy can escape from being out of practice because of social apathy and also avoid to be used in a destructive manner.“¹⁷

Der Möglichkeitsraum für individuelle und kollektive Partizipation in der Politik wird durch den rechtlich-institutionellen Rahmen konstituiert. Die konkrete Realisierung dieses Potentials hängt von unterschiedlichen Faktoren wie der politischen Kultur, individuellen Präferenzen etc. ab. In diesem Zusammenhang betont das ungarische Grundgesetz zwar das Prinzip der Volkssouveränität, schränkt dieses aber sofort wieder ein, indem es festhält, dass das Volk seine Macht in der Regel über seine gewählten Vertreter und nur im Ausnahmefall unmittelbar ausüben soll (Art. B Abs. 4 GG). Diese Formulierung stellt eine gewisse Akzentverschiebung zur alten Verfassung dar, in welcher direkte und indirekte Ausübung der Volkssouveränität noch gleichberechtigt nebeneinanderstanden (Art. 2, Gesetz XX/1949).

16 L. Komáromi, The Determinants of Civic Participation in Hungary, in: M. Marczewska-Rytko et al. (Hrsg.), *Civic Participation in the Visegrad Group Countries*, Lublin: Marie Curie-Sklodowska University Press, 2018, S. 53 (56).

17 L. Komáromi, Participatory democracy in Hungary. Out of practice due to lack of interest, in: M. Moskalwicz/W. Przybylski (Hrsg.), *Understanding Central Europe*, London/New York, Routledge 2018, S. 330 (333).

In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz ist das Parlament das höchste Gesetzgebungsorgan und verfügt auch über das Gesetzgebungsmonopol und die Budgethoheit (Art. 1 GG). Diese Bestimmungen werden im neuen Gesetz über die Volksabstimmung (Gesetz CCXXXVIII/2013) bekräftigt. Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stellt somit einen Ausnahmefall dar. Für den Fall jedoch, dass eine Volksinitiative erfolgreich zustande kommt, geht die direkte Machtausübung der indirekten (repräsentativen) vor. In einem solchen Fall fällt das Parlament gemäss dem Verfassungsgericht in eine ausschliesslich „exekutive Rolle“ und muss den Volkswillen durch entsprechende gesetzgeberische Akte umsetzen (Entscheidung 52/1997 Verfassungsgericht). Diese konzeptionelle Festlegung ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Erstens scheint ein Widerspruch zwischen legislativem Monopol des Parlaments und der Verbindlichkeit eines Referendums zu bestehen. Allerdings wird diese Spannung in der Praxis gemildert, denn in der Volksabstimmung wird nicht über ausformulierte Gesetzestexte, sondern über die zugrundeliegenden politischen Fragen entschieden. Das Parlament hat hingegen die Pflicht, die gefällte politische Entscheidung gesetzgeberisch umzusetzen. Es handelt sich folglich um eine politische Verpflichtung, welche bis heute jedes Mal umgesetzt wurde, aber rechtlich nicht erzwingbar wäre. Zweitens ist der Prozess der Volksgesetzgebung (im Falle einer erfolgreichen Initiative) vollständig unter der Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger, wie der bereits erwähnte Entscheid des Verfassungsgerichts festhält. Durch die strikte prozedurale Trennung zwischen repräsentativem und direktdemokratischen Verfahren wird ein Dialog zwischen der Politik und der Zivilgesellschaft verhindert, da das Parlament blossere Verfahrensentscheide fällt, ohne dass eine inhaltliche Diskussion über die Initiative geführt wird.

Der Vollständigkeit halber sollen an dieser Stelle noch die weiteren Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene erwähnt werden. Neben dem Instrument der Volksabstimmung steht den Bürgerinnen und Bürgern auch das Recht zu, bei der Ausarbeitung von Gesetzen konsultiert zu werden. Im „Gesetz über die gesellschaftliche Teilnahme an der Vorbereitung der Gesetzgebung“ (Gesetz CXXXI/2010) wird festgeschrieben, dass Gesetzesentwürfe von Ministerien und auch Regierungs- und Ministerialverordnungen einer öffentlichen Konsultation unterzogen werden sollen. Allerdings lassen sich diese Vorschriften in der Praxis leicht umgehen, indem Gesetzesvorschläge von individuellen Abgeordneten eingereicht werden (dann fallen sie nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes) und Regierungs- oder Ministerialverordnungen für dringlich erklärt werden. Überdies lässt sich in der Praxis häufig beobachten, dass die Zeit für Konsultationen so

kurz angesetzt wird, dass eine substantielle Bewertung der Vorlagen nicht möglich ist.¹⁸

Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes existierte zudem auch eine eigentliche Agendainitiative. 10'000 Bürgerinnen und Bürger konnten mittels ihrer Unterschrift dem Parlament „empfehlen“ gewisse Fragen zu debattieren. Kamen mehr als 50'000 Unterschriften zusammen, war das Parlament verpflichtet, die Frage auf seine Tagesordnung zu setzen (Art. 18, Gesetz XXVII/1989). Das Parlament musste elfmal solche Fragestellungen auf die Tagesordnung setzen. Die meisten dieser Begehren, die in der Regel von zivilgesellschaftlichen Organisationen lanciert wurden, wurden formal ohne eingehende Debatte erledigt: Nur zwei Begehren, welche unkontroverse Fragestellungen aus dem Bereich der Entlohnung der Staatsangestellten und des Tierschutzes betrafen, wurden gutgeheissen. Nur eines dieser beiden Geschäfte (Tierschutz) führte dann auch zu einer entsprechenden Gesetzesanpassung. Damit lässt sich festhalten, dass dieses Instrument keine relevante Wirkung entfalten konnte.¹⁹

Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass in Ungarn von der Dominanz des repräsentativen Systems auszugehen ist. Die Instrumente der bürgerschaftlichen Beteiligung sind rechtlich an die Erfordernisse des parlamentarischen und exekutiven Prozesses angepasst (und somit ihnen auch untergeordnet) worden. In Anbetracht der Schwäche der Zivilgesellschaft und der fehlenden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der politischen Elite fehlt es den Instrumenten der bürgerschaftlichen Beteiligung an Schlagkraft. Den konsultativen Instrumenten (öffentliche Konsultation, eigentliche Agendainitiative), die eher zu konkordanzdemokratischen Systemen passen, ist angesichts der Dominanz der Exekutive und der Regierungsparteien sowie der tiefen politischen Polarisierung die „raison d'être“ abhandengekommen. Damit verbleibt als einziges, potentiell wirkungsmächtiges Instrument die direkte Demokratie, das wie erwähnt, nur noch als ausserordentliches Instrument konzipiert ist.

18 Komáromi, Determinants (Fn. 16), S. 80 f.

19 Für einen Überblick über die Praxis der eigentlichen Agendainitiativen vgl. Pállinger, Initiatives (Fn. 2), S. 121 ff.

C. Die Instrumente der direkten Demokratie in Ungarn

Gemäss Art. 8 Abs. 2 GG können grundsätzlich alle Fragen, die in den Aufgaben- und Kompetenzbereich des Parlaments fallen, zum Gegenstand einer Volksabstimmung werden. Damit erscheint auf den ersten Blick der Gegenstandsbereich der Fragen, die der direkten Demokratie zugänglich sind, recht umfassend. Doch gleich im nächsten Absatz wird dieser Grundsatz wieder eingeschränkt (Art. 8 Abs. 3 GG). So ist es nicht gestattet Volksabstimmungen über a) Verfassungsänderungen, b) Massnahmen, die das zentrale Budget und dessen Durchführung betreffen, c) Wahlgesetze, d) über Verpflichtungen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, e) interne Organisations- und Personalfragen des Parlaments, f) die Auflösung des Parlaments oder g) von Selbstverwaltungsorganen, h) Ausrufung des Kriegs-, Not- und Ausnahmezustands sowie Ausrufung und Verlängerung des Verteidigungszustand, i) die Teilnahme an militärischen Operationen und j) über die Ausübung des Begnadigungsrechts abzuhalten. Mit dem Grundgesetz und dem neuen Gesetz über die Volksabstimmung wurden die Einschränkungen klarer, aber auch weiter gefasst. Somit ist im neuen rechtlichen Rahmen (entgegen der früheren Situation) auch ein konfirmatorisches Referendum über die vollständige oder partielle Verfassungsrevision kategorisch ausgeschlossen.

Das Grundgesetz nimmt zwar keine terminologische Differenzierung zwischen unterschiedlichen direktdemokratischen Verfahrenstypen vor, sondern spricht generell nur von der „Volksabstimmung auf Landesebene“ (Országos népszavazás), dennoch lassen sich drei unterschiedliche Typen von direktdemokratischen Instrumenten auseinanderhalten:

1. Volksinitiative („Volksabstimmung auf Landesebene“ - Art. 8 Abs. 1 GG):

Auf Initiative von mindestens 200'000 Bürgerinnen und Bürgern ist das Parlament verpflichtet, eine Volksabstimmung anzuordnen. Mittels der „Volksabstimmung auf Landesebene“ wird eine politische Frage entschieden oder eine Meinung zum Ausdruck gebracht. Das Resultat ist für das Parlament verpflichtend (Art. 8 Abs. 4 GG). Im ungarischen Sprachgebrauch wird dieses Instrument als „obligatorisches Referendum“ bezeichnet, da das Parlament bei ausreichender Unterschriftenzahl verpflichtet ist, die Volksabstimmung anzusetzen.

2. Agendainitiative mit möglicher Volksabstimmung (Art. 8 Abs. 1 GG)

Wenn zwischen 100'000 und 199'999 Bürgerinnen und Bürger eine Volksinitiative einreichen, kann das Parlament die Abhaltung einer

„Volksabstimmung auf Landesebene“ über eine politische Frage oder eine Meinungsäußerung beschliessen. Falls das Parlament die Durchführung einer Volksabstimmung beschliesst, ist das Resultat verbindlich (Art. 8 Abs. 4 GG). Im System der alten Verfassung musste das Parlament vor Ausschreibung der Abstimmung festlegen, ob das Resultat verbindlich oder bloss konsultativ sein sollte (Art. 28C Gesetz XX/1949). Im ungarischen Sprachgebrauch wird nicht zwischen Agendainitiative mit möglicher Volksabstimmung und Plebiszit unterschieden. Beide werden als „fakultatives Referendum“ bezeichnet, weil das Parlament aus eigenem Entschluss (fakultativ) über seine Durchführung entscheiden kann.

3. **Plebiszit (Art. 8 Abs. 1 GG)**

Das Parlament kann auf Antrag des Präsidenten oder der Regierung über die Durchführung einer „Volksabstimmung auf Landesebene“ beschliessen. Die Volksabstimmung hat wiederum die Entscheidung über eine politische Frage oder eine Meinungsäußerung zum Gegenstand und ist für das Parlament verbindlich. In der alten Verfassung hatte auch ein Drittel der Parlamentsabgeordneten das Recht, eine Volksabstimmung zu beantragen (Art. 8C Gesetz XX/1949).

Damit Volksabstimmung gültig sind, müssen mehr als die Hälfte aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an ihnen teilnehmen (Teilnahmequorum). Zwischen 1997 und 2012 war ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsquorum in Kraft. Die neuen Bestimmungen stellen eine Rückkehr zu den ursprünglichen Regelungen, die zwischen 1989 und 1997 in Kraft waren, dar.

Typologisch gesehen blieben somit die direktdemokratischen Instrumente im Grundgesetz im Vergleich zur alten Verfassung unverändert, allerdings wurde, wie bereits erwähnt, die eigentliche Agendainitiative abgeschafft.

D. Das Verfahren bei Volksabstimmungen

Das gegenwärtige System der direkten Demokratie hat sich aus einem Zusammenspiel zwischen legislativen Akten und höchstrichterlichen Entscheidungen entwickelt. Einen ersten wichtigen Schritt stellten die Verfassungsänderung von 1997 (Gesetz 1997/XCVIII) und das darauf folgende „Gesetz über die Volksinitiative und Referendum“ (Gesetz 1998/III) dar. Darin wurde das Verfahren neu geregelt und insbesondere die Rolle der

Nationalen Wahlkommission verankert und eine vorgängige Gültigkeitskontrolle eingeführt.²⁰

Mit dem gegenwärtig gültigen Gesetz (Gesetz 2013/CCXXXVIII) wurde versucht, die materiellen Regelungen für alle direktdemokratischen Instrumente (Europäische Bürgerinitiative sowie nationale und lokale Volksabstimmungen) in einem Gesetz zusammenzufassen, aber einige Regulierungen sind weiterhin im „Gesetz über das Wahlverfahren“ (Gesetz 2013/XXXVI) verblieben. Mit dem neuen „Gesetz über die Volkinitiative und das Referendum“ wird angestrebt, die Zahl von „unseriösen“ Initiativen zu reduzieren. Zu diesem Zweck wurde erstens die Vorschrift eingeführt, dass mindestens 20 Personen mit ihrer Unterschrift ihre Unterstützung bezeugen müssen (vorher war eine einzige Unterschrift ausreichend). Zweitens prüft der Vorsitzende des Nationalen Wahlbüros vorgängig, ob eine Initiative die gesetzlichen Vorgaben erfüllt und kann diese innerhalb von fünf Tagen zurückweisen. Es gibt keine Einspruchsmöglichkeit gegen einen solchen Entscheid, aber die unveränderte Initiative kann erneut eingereicht werden und muss dann an die Nationale Wahlkommission weitergeleitet werden.

Im neuen Gesetz wurde auch eine Lösung für konkurrierende Initiativen eingeführt. Wenn mehrere konkurrierende Initiativen auf den gleichen Gegenstand zielen, müssen diese in chronologischer Reihenfolge behandelt werden, d.h. bis zum Abschluss des gesamten Verfahrens bei der ersten Initiative bleiben die anderen blockiert. Mit dem neuen Gesetz wurden teilweise neue zeitliche Vorschriften eingeführt und auch die Möglichkeit zum Rückzug der Initiative geschaffen. Schliesslich wurde auch das Rechtsbehelfsverfahren angepasst.

Eine Volksinitiative wird gestartet indem 20 bis 30 Unterstützer ein Muster des Unterschriftsbogens der Nationalen Wahlkommission zur Validierung vorlegen. Der Bogen muss die exakte Frage, die zur Abstimmung gebracht werden soll, enthalten. Das Nationale Wahlbüro führt eine Vorprüfung durch. Die Nationale Wahlkommission verweigert die Validierung, wenn die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllt werden. Das bedeutet, dass die Frage eindeutig beantwortet werden können und in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen muss. Überdies muss die Vorlage mit den konstitutionellen Verbotsklauseln und den weiteren formalen Vorschriften

20 L. Komáromi, Volksabstimmungen in der ungarischen Politik, in: U. Münch et al. (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, Baden-Baden, 2015, S. 227 (230 ff.).

im Einklang stehen. Alle Entscheide der Nationalen Wahlkommission können vor dem Höchsten Gericht (Kúria) angefochten werden.

Die Initianten müssen innerhalb von 120 Tagen die erforderlichen Unterschriften sammeln. Die Nationale Wahlkommission muss dann innerhalb von 60 Tagen die Unterschriften validieren. Daraufhin informiert die Nationale Wahlkommission den Parlamentspräsidenten. Sind die formalen Anforderungen erfüllt und wurden mindestens 100'000 Unterschriften oder mehr als 200'000 Unterschriften gesammelt, muss das Parlament die Vorlage innerhalb von 30 Tagen auf die Tagesordnung setzen. Wenn weniger als 200'000 Unterschriften gesammelt wurden oder bei Initiativen des Staatspräsidenten und der Regierung, kann das Parlament in eigener Kompetenz über die Abhaltung einer Volksabstimmung entscheiden, bei mehr als 200'000 Unterschriften muss es die Volksabstimmung ansetzen. Wenn das Parlament die Durchführung einer Volksabstimmung beschliesst, muss es gleichzeitig auch die nötigen finanziellen Mittel sprechen. Die Entscheidung des Parlaments wird im Amtsblatt veröffentlicht, und auch der Präsident wird über die Entscheidung informiert. Dieser muss innerhalb von 15 Tagen einen Termin innerhalb von 70 bis 90 Tagen ansetzen. Die Volksabstimmung ist gültig, wenn mehr als 50 Prozent der Stimmberechtigten daran teilgenommen hat und von ihnen mehr als die Hälfte für die Vorlage gestimmt hat. Das Resultat der Volksabstimmung ist für das Parlament verbindlich und muss von diesem innerhalb von 180 Tagen gesetzgeberisch umgesetzt werden. Überdies besteht eine dreijährige Frist, innerhalb derer das Parlament in gleicher Sache nicht gesetzgeberisch tätig werden kann.

E. Die Praxis der direkten Demokratie in Ungarn

Seit 1989 wurden in Ungarn sieben nationale Volksabstimmungen durchgeführt, an denen den Bürgerinnen und Bürgern 13 Fragen zur Entscheidung vorgelegt wurden. Im Folgenden soll ein kurzer chronologischer Überblick über die tatsächlich durchgeführten und auch die verhinderten Volksabstimmungen gegeben werden (für die statistischen Angaben zu den Volksabstimmungen siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Volksabstimmungen in Ungarn 1989-2020

Jahr	Gegenstand	Initianten (Anzahl Unterschriften)	Typ	Teilnahme in %	Anteil „ja“ in %	Ergebnis
1989	Präsidentenwahl nach den ersten freien Wahlen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	50.07	Angenommen
	Verbot von Parteiorganisationen in Unternehmen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	95.15	Angenommen
	Rechenschaftsablage der Staatspartei über ihr Vermögen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	95.37	Angenommen
	Auflösung der Arbeitermiliz	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	94.94	Angenommen
1990	Direkte Wahl des Staatspräsidenten	MSZP (173'000)	Volksinitiative (verbindlich)	14.10	85.90	Ungültig *
1997	NATO-Beitritt	Parlament	Plebiszit (verbindlich)	49.24	85.33	Angenommen
2003	EU-Beitritt	--	Obligatorisches Referendum (verbindlich)	45.62	83.76	Angenommen
2004	Doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn	Weltverband der Ungarn (274'000)	Volksinitiative (verbindlich)	37.49	51.57	Ungültig **
	Verbot von Privatisierungen im staatlichen Gesundheitswesen	MSZMP (239'000-244'000)	Volksinitiative (verbindlich)	37.49	65.01	Ungültig **
2008	Abschaffung der ambulanten Krankengebühr	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	82.42	Angenommen

Jahr	Gegenstand	Initianten (Anzahl Unterschriften)	Typ	Teilnahme in %	Anteil „ja“ in %	Ergebnis
	Abschaffung des Krankenhaus Taggeldes	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	82.22	Angenommen
	Abschaffung der Studiengebühren in der staatlichen höheren Ausbildung	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	84.08	Angenommen
2016	Ablehnung der obligatorischen Flüchtlingsquoten der EU	Regierung	Plebiszit (verbindlich)	41.32	98.36	Ungültig [*]

Quelle: <https://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasok> (Zugriff 3.8.2020)

Anmerkungen:

* = Teilnahmekquorum von 50 % nicht erreicht.

** = Zustimmungsquorum von 25 % nicht erreicht.

I. Transitionsbezogene Volksabstimmungen

Die beiden ersten nationalen Volksabstimmungen standen im Zusammenhang mit dem Übergang vom Staatssozialismus zur Demokratie. Die herrschende Staatspartei (MSZMP)²¹ einigte sich mit den wichtigsten Oppositionsparteien im Rahmen von Rundtisch-Gesprächen über die Eckpunkte des demokratischen Übergangs.

Die Ergebnisse dieser Gespräche mussten vom – staatssozialistischen – Parlament umgesetzt werden, was dieses mit der Verabschiedung der sog. „Eckpfeilergesetze“ tat. Zwei Oppositionsparteien, SZDSZ²² und Fidesz, wünschten jedoch weitergehende Änderungen: Sie wollten die Machtmittel

21 Die Staatspartei, Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (Magyar Szocialista Munkáspárt – MSZMP), beschloss anlässlich des XIV. Parteikongresses vom 6./7. Oktober 1989, sich in eine neue demokratische Partei namens Ungarische Sozialistische Partei (Magyar Szocialista Párt – MSZP) umzuwandeln. Sie sah sich als rechtliche Nachfolgerin der MSZP und übernahm auch deren Eigentum. Überdies stellte sie weiterhin die Regierung. Gleichzeitig spaltete sich der konservative Flügel ab und übernahm auch den Namen der alten Staatspartei (MSZMP) und politisierte ab Dezember 1989 als eigenständige Partei weiter.

22 SZDSZ = Szabad Demokraták Szövetsége (Bund Freier Demokraten).

der MSZP neutralisieren, um eine vollständige Demokratisierung sicherzustellen. Konkret sollten die sog. „Arbeitermiliz“ und die Parteiorganisationen an den Arbeitsplätzen aufgelöst werden. Ausserdem wollten sie, dass die Staatspartei Rechenschaft über ihren Besitz ablegen solle. Schliesslich forderten sie auch die Verschiebung der Wahl des Staatspräsidenten nach den Parlamentswahlen, um die Wahl eines populären sozialistischen Politikers zu verhindern. Die beiden Oppositionsparteien begannen Unterschriften für die vier erwähnten Fragen zu sammeln. Es gelang ihnen die notwendigen Unterschriften beizubringen, weshalb das Parlament gezwungen war eine nationale Volksabstimmung anzusetzen. Obwohl das Parlament in den ersten beiden Fragen nachgegeben hatte und damit eine Volksabstimmung eigentlich unnötig gewesen wäre, war es rechtlich nicht möglich, die Initiativen zurückzuziehen. Die anderen beiden Fragen blieben jedoch von grosser politischer Bedeutung. Die Referendumskampagne ermöglichte es SZDSZ und Fidesz ihre Bekanntheit und ihre Unterstützung gegenüber der MSZP²³ und den gemässigten Oppositionsparteien zu steigern. Der Bruch des ursprünglichen Konsenses machte klar, dass die beiden radikalen Oppositionsparteien eine langfristige Strategie verfolgten, um ihre Position bei den ersten freien Wahlen zu stärken. Dies wiederum untergrub das Vertrauen zwischen den einzelnen politischen Akteuren und sollte sich auch auf die Politik in der neuen Demokratie auswirken. Die Volksabstimmung wurde am 29. November 1989 abgehalten und die radikalen Oppositionsparteien konnten einen hauchdünnen Sieg erzielen. Die Niederlage der MSZP in der wichtigen Frage der Präsidentenwahl verhinderte, dass diese Partei ihre Macht in das demokratische System herüberretten konnte.²⁴

Nach den ersten freien Wahlen im Frühjahr 1990 kam die ehemalige Opposition an die Macht und die MSZP wurde marginalisiert. Um die Regierbarkeit des Landes sicherzustellen schlossen die beiden grössten Parteien MDF²⁵ und SZDSZ ein Abkommen („paktum“). Als Gegenleistung für Konzessionen bei einigen Gesetzen, deren Änderung/Anpassung eine Zweidrittelmehrheit erforderte, wurde dem SZDSZ der Posten des Staatspräsidenten zugesprochen. Dieser sollte vom Parlament gewählt werden. Die nunmehr oppositionelle MSZP hoffte, ihre Position verbessern zu kön-

23 Vgl. Fn. 5.

24 Z. T. Pállinger, Direkte Demokratie und das Grundgesetz, in: Bos, Ellen/K. Póca, Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?, Baden-Baden 2014, S. 267 (266 f.).

25 MDF = Magyar Demokrata Fórum (Ungarisches Demokratisches Forum).

nen, indem sie eine Initiative zur direkten Volkswahl des Präsidenten lancierte. Es gelang ihr auch, eine ausreichende Anzahl Unterschriften zu sammeln, so dass das Parlament verpflichtet war, eine Volksabstimmung anzusetzen. Die MSZMP forderte, die Volksabstimmung zeitgleich mit den im September stattfindenden Lokalwahlen durchzuführen, was eine hohe Stimmbeteiligung garantiert hätte. Die anderen Parteien wollten ihren Pakt nicht gefährden und waren auch bestrebt, das parlamentarische Regieren zu stärken und die direkte Demokratie einzudämmen. Zu diesem Zweck beschloss das Parlament (Parlamentsbeschluss 56/1990), den Abstimmungstermin mitten in den Sommer, auf den 29. Juli 1990, zu legen. Mit der Terminwahl war die Hoffnung verbunden, dass sich aufgrund der Sommerferien nur wenige Abstimmende zum Urnengang bewegen liessen. Diese Rechnung ging auf, und so scheiterte das an und für sich populäre Begehren aufgrund der geringen Beteiligung. Mit diesen beiden Volksabstimmungen war die unmittelbare Phase des Übergangs abgeschlossen.²⁶

II. Der Prozess der europäischen Integration

Die Volksabstimmung über den NATO-Beitritt im Jahr 1997 wurde vom Parlament initiiert (Parlamentsbeschluss 86/1997). Die Volksabstimmung über den Beitritt zur EU im Jahr 2003 war in der Verfassung vorgeschrieben (Art. 79 Gesetz XX/1949). Beide Volksabstimmungen waren von der Regierungsmehrheit kontrolliert und dienten dazu, ihre Position zu stärken. Aufgrund der traditionell geringen Partizipation in Ungarn hatte das Parlament die Spielregeln im Hinblick auf die NATO-Abstimmung²⁷ geändert und das fünfzigprozentige Teilnahmekquorum durch ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsqquorum ersetzt (Gesetz 1997/XCVIII). Die Abstimmung über den EU-Beitritt wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2002²⁸ ermöglicht (Gesetz 2002/LXI). In beiden Fällen konnte die politische Elite der Unterstützung durch das Volk sicher sein. Diese beiden aussenpolitischen Volksabstimmungen waren eher symbolischer Natur und dienten dazu, die Westintegration Ungarns zu legitimieren.²⁹

26 Pállinger, Initiatives (Fn. 2), S. 125.

27 J. Dieringer, Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung – Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 344 ff.

28 K. Arató, EU-népszavazás Magyarországon, 2003, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.): Magyarországi Politikai Évkönyve 2003-ról, Budapest: DKMKA 2004, S. 850 (850).

29 Pállinger, Grundgesetz (Fn. 24), S. 284.

III. Volksabstimmungen in der konsolidierten Demokratie

Die Volksabstimmung von 2004 kann als Beispiel für Volksinitiativen gesehen werden, die eng umrissene politische Ziele verfolgt haben. Die ausserparlamentarische Oppositionspartei MSZMP startete im Herbst 2003 eine erfolgreiche Unterschriftensammlung, um die Privatisierung im Gesundheitswesen rückgängig zu machen. Obwohl das Verfassungsgericht die Privatisierung im Dezember 2003 für unrechtmässig erklärt hatte, musste die Volksabstimmung, da ein Rückzug rechtlich nicht möglich war, durchgeführt werden, so dass eine Abstimmung für den 5. Dezember 2004 angesetzt wurde. Da in dieser Frage die grossen Parteien gespalten waren und auch der andere Abstimmungsgegenstand (siehe unten) nicht zu mobilisieren vermochte, war die Kampagne nicht sehr polarisierend und die Stimmentenden entschieden – wie verschiedene Umfragen zeigten – eher aufgrund individueller anstelle parteipolitischer Präferenzen.³⁰

Im Frühjahr 2004 hatte der Weltverband der Ungarn eine erfolgreiche Unterschriftensammlung für die Gewährung der Staatsbürgerschaft an ausserhalb des Mutterlands ansässige Ungarn lanciert. Auch diese Volksabstimmung wurde für den 5. Dezember 2004 angesetzt. Die Fragestellung zielte auf die Lösung des seit Ende des 1. Weltkriegs bestehenden Problems, das mit dem Friedensschluss von Trianon grosse Teile der ethnischen Ungarn ausserhalb des „Mutterlandes“ leben mussten. Die Bereinigung des Verhältnisses zwischen den Ungarn, die im Mutterland leben, und jenen, die ausserhalb leben, war für jede demokratische ungarische Regierung ein heikles Thema, das zahlreiche symbolische Referenzen aufwies. Tendenziell lässt sich festhalten, dass konservative Parteien in dieser Frage eine aktivere Position einnahmen als sozialistische oder liberale. Aufgrund der symbolischen Aufladung der Frage hielt sich die MSZP in der Kampagne zurück. Obwohl die oppositionelle Fidesz die Initiative unterstützte und die Kampagne ideologisch aufgeladener war, kam es zu keiner grossen Mobilisierung und auch in dieser Frage dominierten die individuellen Präferenzen. So kam es, dass beide Initiativen aufgrund der geringen Teilnahme zu keinem gültigen Ergebnis führten.³¹ Während die Privatisierungen im Gesundheitswesen von der Politik nicht weiter vorangetrieben wurden, entwi-

30 G. Karácsony, A népszavazási döntések motivációi Magyarországon, in: Z. Enyedi (Hrsg.), A Népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon, Budapest: Századvég Kiadó 2009, S. 197 (197 ff.).

31 Karácsony, népszavazási (Fn. 30), S. 197 ff.

ckelte sich die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft zu einem heissen Eisen, welches erst nach dem Wahlsieg von Fidesz im Jahr 2010 gelöst werden konnte.

IV. Dekonsolidierung und Verschärfung des Machtkampfs

Die ungarische Politik wurde in der zweiten Hälfte der Nullerjahre zunehmend polarisierter. Die MSZP konnte zwar die Wahlen von 2002 und 2006 gewinnen. In der Wahlkampagne von 2006 machten aber beide Seiten unrealistische Versprechungen. Doch wurde nach den Wahlen schnell klar, dass die finanzielle Lage des Landes viel schlechter war als angenommen. Die Regierung musste deshalb unpopuläre Sparmassnahmen einleiten; dabei versuchte sie die Sparmassnahmen mit Reformen zu kombinieren, wobei das Gesundheits- und das Bildungswesen an prominenter Stelle figurierten. Die Massnahmen, die ab Juni 2006 angekündigt wurden, erodierten zusehends die Popularität der Regierung. Während der Kampagne für die Lokalwahlen im Herbst wurde eine Rede (Őszöder Rede), die der Premierminister Ferenc Gyurcsány im Mai vor Mitgliedern der sozialistischen Parlamentsfraktion gehalten hatte, der Öffentlichkeit zugespielt. In dieser Rede gestand der Premierminister, in den letzten anderthalb Jahren die Öffentlichkeit über den Zustand des Landes systematisch belogen zu haben.³² Die Reaktionen auf diese Rede waren heftig. Die konservativen und rechtsextremen Parteien organisierten Demonstrationen auf dem Parlamentsplatz. Auch der Staatspräsident rief den Premierminister vor den Lokalwahlen zum Rücktritt auf. Daraufhin entschloss sich Gyurcsány, im Parlament einer Vertrauensabstimmung zu stellen. Der Oppositionsführer Viktor Orbán wies dieses Ansinnen zurück und forderte die MSZP-Fraktion auf, Gyurcsány abzulösen und Verhandlungen über die Bildung einer Expertenregierung aufzunehmen. Sollten diese Forderungen nicht erfüllt werden, drohte Orbán mit Massenprotesten. Am 6. Oktober 2006 sprach das Parlament Gyurcsány das Vertrauen aus, worauf es zu Massenprotesten kam.³³

32 Gy. Szoboszlai, Országos népszavazás 2008-ban előzmények, következmények, szabályozások és értelmezések. Szavazzunk-e arra, hogy többet fizessünk?, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.), Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, Budapest: DKMKA, S. 244.

33 Z. T. Pállinger, The Uses of Direct Democracy in Hungary, in: Andrassy Working Papers zur Demokratieforschung, 2016, Nr. 2, S. 13 f. unter: <https://www.andrassyuni.eu/publikationen/the-uses-of-direct-democracy-in-hungary.html> (Zugriff 28.7.2020).

Da die Regierungskoalition über eine solide parlamentarische Mehrheit verfügte, konnte die Regierung nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Die Opposition erkannte die Vergeblichkeit ihrer Bemühungen, wollte aber den Schwung nicht verlieren, weshalb die Idee aufkam, den Sturz der Regierung mittels einer Volksabstimmung zu erzwingen. Orbán erklärte am 23. Oktober 2006, dem Nationalfeiertag, dass ein Referendum gegen die Austeritätsmassnahmen das letzte verbliebene demokratische Mittel sei, welches den Sturz der Regierung erzwingen könne.³⁴ Mit der Referendumsdrohung sollten die Proteste innerhalb des rechtmässigen Rahmens gehalten und der Druck auf die Regierung aufrechterhalten werden. Am 24. Oktober 2006 legte die Fidesz mit ihrer Verbündeten, der KDNP, der Nationalen Wahlkommission sieben Fragen zur Validierung vor. Die vorgeschlagenen Fragen waren sorgfältig gewählt. Sie deckten zahlreiche Interessengruppen ab, welche von den Entscheidungen der Regierung negativ betroffen waren.³⁵ Nach einer längeren rechtlichen Auseinandersetzung wurden schliesslich drei Fragen validiert, welche die Abschaffung der ambulanten Krankengebühr, des Krankenhaustaggeldes sowie der Studiengebühr in der staatlichen höheren Ausbildung verlangten. Die Oppositionsparteien konnten die erforderlichen Unterschriften innerhalb kurzer Zeit beibringen und das Parlament setzte die Volksabstimmung für den 9. März 2009 an. Angesichts der Unpopularität der Austeritätsmassnahmen war die öffentliche Meinung sehr positiv gegenüber den drei Initiativen eingestellt. Während die Regierung die Massnahmen rational zu verteidigen suchte, konnte die Opposition an das Eigeninteresse der Bürgerinnen und Bürger appellieren. Überdies versuchte sie die Volksabstimmung zu einem Tribunal über die Leistung der Regierung zu machen. Es ist wenig erstaunlich, dass alle drei Initiativen erfolgreich waren. Die Gebühren wurden sofort abgeschafft. Die Volksabstimmung hatte aber auch indirekte Folgen: die Regierungskoalition zerbrach und die MSZP musste fortan mit einer Minderheitsregierung regieren. Diese Volksabstimmung hatte schliesslich auch der Opposition geholfen, den Schwung bis zu den Parlamentswahlen von 2010 mitzunehmen, bei der sie einen überwältigenden Sieg erringen konnte.³⁶

34 I. L. Bartafai et al., Tizenkét hónap krónikája, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.): Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról. Budapest: DKMKA 2009, supplementary DVD.

35 Pállinger, Uses (Fn. 33), S. 14 f.

36 Pállinger, Uses (Fn.33), S. 15.

V. Kolonialisierung der direkten Demokratie

Während der Referendumskampagne von 2008 haben sowohl die Parteien als auch die Zivilgesellschaft die Bedeutung von Volksinitiativen als politische Waffen entdeckt. Sowohl Regierung als auch Opposition unterbreiteten zahlreiche Initiativen zur Prüfung. Die Referendumsdrohung wurde Teil des „politischen Spiels“. Letzten Endes kam das Instrument der Volksabstimmungen insbesondere darum nicht zum Einsatz, weil es den Einfluss der Parteien geschwächt hätte und ihr Einsatz überdies mit hohen Kosten verbunden gewesen wäre.

Zwischen 2008 und 2016 kam es in drei Fällen (2008, 2009 und 2016) zur Verhinderung von Volksabstimmungen.³⁷ In den beiden ersten Fällen wurden bereits angesetzte Volksabstimmungen verhindert, indem das Parlament zwischen der Ausschreibung und der Abstimmung in der gleichen Frage Gesetzesänderungen vornahm und so die Volksabstimmungen gegenstandslos machte. Gerade hinsichtlich der für 2009 vorgesehenen Abstimmung kann das Vorgehen als manipulativ angesehen werden, da im Falle einer erfolgreichen Initiative das Spesenwesen der Parlamentarier strenger reguliert worden wäre. Mit der vom Parlament verabschiedeten Regelung, welche das Referendum aushebelte, wurde dem Anliegen nur formell, aber nicht materiell Rechnung getragen.³⁸ Im dritten Fall einer verhinderten Abstimmung ging es um die Frage des Sonntagsverkaufsverbots. Die Regierung hatte ein solches 2014 auf Drängen der KDNP eingeführt. Diese Massnahme war von Anfang an unpopulär und die Opposition erkannte, dass eine Initiative zur Abschaffung des Sonntagsverkaufsverbots eine willkommene Gelegenheit böte, der mit einer Zweidrittelmehrheit regierenden Koalition eine politische Niederlage zu bereiten und ihre interne Kohäsion zu erhöhen. Die Einreichung einer solchen Initiative wurde in einem unwürdigen Schauspiel über mehrere Monate verhindert. Immer wieder tauchten Akteure auf, denen es – auch unter Einsatz unlauterer Mittel –

37 Es gab ausserdem eine weitere wichtige verhinderte Volksabstimmung in 2017, auf welche an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann, weil sie die lokale Ebene (Budapest) betraf. Einer zivilgesellschaftlichen Organisation war es gelungen, die notwendigen Unterschriften für die Ausschreibung einer lokalen Volksabstimmung über die Frage, ob Budapest seine Bewerbung für die Organisation der olympischen Spiele von 2024 zurückziehen solle, zusammenzubringen. Um der Gefahr einer Niederlage an der Urne zu entgehen, haben die Behörden die Bewerbung von sich aus zurückgezogen, ohne eine Volksabstimmung durchzuführen.

38 Dazu ausführlich: *Pállinger*, *Uses* (Fn. 33), S. 15 f.

gelang, vor der Opposition eine Initiative zum gleichen Thema einzureichen, welche die Initiative der Opposition blockierte. Nach einem besonders krassen Beispiel, bei welchem der Vertreter der MSZP physisch gehindert wurde, als erster die Initiative einzureichen, beendete das Oberste Gericht das „Spiel“ und wies die Nationale Wahlkommission am 6. April 2016 an, die Frage der Opposition zu validieren. Diese Entscheidung hätte die Sammlung der Unterschriften ermöglicht und es ist sehr wahrscheinlich, dass die notwendigen Unterschriften zusammengekommen wären. Das Parlament reagierte schnell, widerrief das Sonntagsverkaufsverbot am 12. April 2016, machte somit die Volksabstimmung gegenstandslos und nahm auch der Opposition den Wind aus den Segeln.³⁹

Zwischen April 2008 und September 2016 und seit November 2016 wurde keine einzige Volksabstimmung durchgeführt. Seit 2010 regierte die Fidesz-KDNP-Koalition mit einer Zweidrittelmehrheit. Diese erlaubte ihr, die Verfassung zu revidieren und das politische System fundamental umzuformen. Die Opposition war nicht in der Lage, die regierenden Parteien aufzuhalten. In einer solchen Situation hätten Volksinitiativen eine Möglichkeit darstellen können, die Regierungspolitik zu beeinflussen. Dennoch ist in dieser Zeit keine einzige Volksinitiative gültig zustande gekommen. Zwar wurden zwischen 2012 und dem 5. Juni 2016 der Nationalen Wahlkommission 328 Fragen zur Validierung vorgelegt, doch nur 15 wurden als zulässig taxiert. 79 Prozent wurden aus Gründen der Uneindeutigkeit, 48 Prozent aufgrund von formalen Fehlern, 16 Prozent aufgrund der bona fides und 12 Prozent wegen mangelnder Zuständigkeit des Parlaments abgelehnt (die Ablehnungsgründe ergeben mehr als 100 Prozent, weil einzelne Vorlagen aus mehr als einem Grund abgelehnt werden können).⁴⁰ Eine neuere Studie, die den Zeitraum von 1999 bis 2018 untersucht, kommt zum Schluss, dass nur 13 Prozent der vorgeschlagenen Abstimmungsfragen von der Nationalen Wahlkommission validiert werden. Auch hinsichtlich der Ablehnungsgründe bestätigt sie die Befunde von Farkas.⁴¹ Damit können in diesem Zusammenhang zwei Dinge festgehalten werden. Erstens, die Nationale Wahlkommission (und das Verfassungsgericht) argumentieren sehr

39 Vgl. dazu Pállinger, *Uses* (Fn. 33), S. 16 ff.

40 B. Farkas, *Direkte Demokratie in Ungarn: Warum scheitern Volksinitiativen?*, unveröffentlichte Masterarbeit, Budapest: Andrassy Universität Budapest 2016, S. 23.

41 L. Komáromi/G. Antalicz, *The Intelligibility of Referendum Issues and the Opportunities to Inform Voters. Comparative Observations with Special Regard to Hungary*, in: *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia*, Jg. 26, Nr. 2, S. 73 (86 f.).

formalistisch und sind gegenüber Volksinitiativen negativ eingestellt. Insbesondere wird das Eindeutigkeitserfordernis sehr restriktiv gehandhabt. Zweitens ist die Opposition intern so zerstritten, dass sie keine effektiven Kampagnen gegen die Regierung organisieren kann.

Die einzige Volksabstimmung in der letzten Dekade fand vor dem Hintergrund der Migrationskrise von 2015 statt und wurde nicht von unten, dem Volk, sondern von oben durch die Regierung ausgelöst und lässt sich damit in die Kategorie des Plebiszits einordnen. Die Zahl der Flüchtlinge war seit 2010 stetig gestiegen und erreichte in 2015 einen vorläufigen Höhepunkt, als ungefähr 1.3 Millionen Flüchtlinge und Migranten nach Europa gekommen waren. Das an der Balkanroute gelegene Ungarn war eines der am stärksten von der Flüchtlingskrise betroffenen Länder. Trotz aller Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten waren diese nicht in der Lage, die Krise in den Griff zu bekommen. In dieser Situation wurde im Mai 2015 zunächst die Umverteilung von 40'000 syrischen und eritreischen Flüchtlingen beschlossen. Im September wurde im Sinne einer Notfallmassnahme die weitere Umverteilung von 120'000 Flüchtlingen aus Griechenland, Italien und Ungarn gemäss einer verbindlichen Quote – per Mehrheitsbeschluss – gegen den Willen Ungarns beschlossen. Die Slowakei und Ungarn haben diesen Beschluss beim Gerichtshof der Europäischen Union angefochten.⁴²

Bereits am 15. Mai 2015 verlangte der Vorsitzende der rechtsextremen Partei Jobbik,⁴³ Gábor Vona, die Abhaltung eines Referendums über die Frage, ob es verboten werden soll, ausländische Staatsbürger sei es durch Quoten oder durch Rückschiebungen in Ungarn anzusiedeln. Obwohl die Partei mit der Unterschriftensammlung begann, muss diese Initiative als politische Marketing-Aktion gewertet werden, welche auf die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft abzielte, da die Unterschriften nie eingereicht wurden, und die Initiative, da sie auf die Änderung bestehender internationaler Verträge abzielte, ohnehin unzulässig gewesen wäre.⁴⁴

Gleichzeitig startete auch die Fidesz mit einer Unterschriftensammlung gegen die obligatorische Flüchtlingsquote (diese Unterschriftenaktion wurde auch nach der Ankündigung des Referendums weitergeführt). Am

42 Vgl. dazu Z. T. Pállinger, Hungary, in: F. Mendez/M. Mendez (Hrsg.), Referendums on EU Matters, Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2017, S. 161 ff., unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf) (Zugriff 1.12.2019).

43 Jobbik = Jobbik Magyarorszáért Mozgalom (Bewegung für ein besseres Ungarn).

44 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

24. Februar 2016 kündigte schliesslich Premierminister Viktor Orbán an, dass die Regierung ein Referendum zu den von der ungarischen Regierung konsequent abgelehnten, obligatorischen Flüchtlingsquoten der EU initiieren wolle. Die Bürgerinnen und Bürger sollten sich zur konkreten Fragestellung „Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne die Zustimmung des ungarischen Parlaments die obligatorische Ansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“ äussern können. Diese Frage wurde von der Nationalen Wahlkommission validiert, und auch die Einsprachen beim Obersten Gericht (und beim Verfassungsgericht) wurden abgewiesen. Diese Entscheidung wurden von zahlreichen Experten und zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, da die Initiative in den Augen der Kritiker die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllte, weil sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments falle und auch dem Eindeutigkeitsgebot widerspreche. Nach Abweisung der Einsprachen setzte der Staatspräsident den Abstimmungstermin auf den 2. Oktober 2016 fest.⁴⁵

Gemäss den rechtlichen Rahmenbedingungen können Volksabstimmungen zu drei unterschiedlichen Resultaten führen: Entweder gewinnen die Ja- oder Nein-Stimmen oder die Abstimmung ist ungültig. Diese Ausgangslage hat dann den weiteren Verlauf der Kampagne bestimmt. Aufgrund der Formulierung der Abstimmungsfrage haben die Regierungsparteien und Jobbik für ein „Nein“ geworben. Die Anhänger der meisten Oppositionsparteien waren auch gegen die Quote. Somit wären diese Parteien gezwungen gewesen, für den Vorschlag der Regierung zu werben, was angesichts der politischen Polarisierung keinen gangbaren Weg darstellte. Aus diesem Grund warben diese Parteien für einen Boykott der Abstimmung. Die MLP⁴⁶ votierte als einzige Partei für ein „Ja“, weil sie ein positives Signal an die EU senden wollte und überhaupt das Vorhandensein einer verbindlichen Quote verneinte. Die LMP⁴⁷ schliesslich verhielt sich neutral und gab keine Abstimmungsempfehlung heraus. Die Befürworter der Regierungsinitiative („Nein-Lager“) betonten die Notwendigkeit, ein starkes Signal nach Brüssel zu senden, wiesen auf die sicherheitspolitischen Gefahren hin und warnten vor der Gefahr der „Überfremdung“. Die boykottierenden Parteien (MSZP, DK⁴⁸ und einige kleine Mitte-Links-Parteien) begründeten ihren Boykottaufruf indem sie darauf hinwiesen, dass die Fragestellung

45 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

46 MLP = Magyar Liberális Párt (Ungarische Liberale Partei).

47 LMP = Lehet Más a Politika (Die Politik kann anders sein).

48 DK = Demokratikus Koalíció (Demokratische Koalition).

rechtlich gesehen sinnlos sei. Überdies sahen sie die Chance, der Regierung eine Niederlage beifügen zu können.⁴⁹

Die Regierung führte eine aggressive Kampagne und die Berichterstattung (nicht nur) in den öffentlichen Medien war sehr einseitig. Insgesamt ist die Kampagne des Regierungslagers als problematisch zu taxieren, da sie einen xenophoben Unterton aufwies. Auch waren die Mittel höchst ungleich verteilt: Die Regierungsseite wendete mit ungefähr 50 Mio. EUR fünfmal soviel Geld auf wie für die Wahlkampagne in 2014. Alle Oppositionsparteien zusammen kamen insgesamt auf einen Betrag von 100'000 bis 130'000 EUR (dazu kam noch die Kampagne der Satire-Partei MKKP,⁵⁰ welche über Crowd-Funding ungefähr 85'000 EUR mobilisieren konnte).⁵¹

Obwohl mehr als 98 Prozent der Teilnehmenden für die Regierungsvorlage, also mit „Nein“, stimmten und bloss etwa 1.6 Prozent ein „Ja“ in die Urne legten, scheiterte die Abstimmung, weil das notwendige Teilnahmequorum mit 41.32 Prozent nicht erreicht wurde. Zwar versuchte die Opposition, das Ergebnis als Erfolg zu verbuchen und redete von der Schwächung der Regierung, aber es gelang den regierenden Parteien, die Ungültigkeit der Abstimmung mittels geschickter Kommunikation in den Hintergrund zu drängen. Die Regierung sah sich gegenüber Brüssel gestärkt und erklärte, dass der Auftrag von mehr als 3,4 Millionen Bürgerinnen und Bürgern nicht einfach ignoriert werden könne. Sie versprach, in Brüssel die ungarische Position eisern zu verteidigen und wollte diese innenpolitisch durch eine Verfassungsänderung absichern, in welcher der Inhalt des – ungültigen (!) – Referendums in eine rechtliche Form gegossen worden wäre. Dieses Ansinnen scheiterte schliesslich – vorübergehend⁵² – aufgrund eines Machtpokers zwischen Fidesz und Jobbik, welche die Regierungsparteien erfolglos zu zusätzlichen Konzessionen zwingen wollte. Die Regierung nutzte ihren „Erfolg“ bei der Volksabstimmung, um sich weiterhin als Wahrerin der ungarischen Interessen zu profilieren und führte auch die Anti-Quoten-Kampagne weiter. Überdies ist es ihr auch gelungen, Jobbik als opportunistische Partei darzustellen, welche die Interessen der Nation verraten habe. Meinungsumfragen nach dem Referendum haben gezeigt, dass –

49 Pállinger, Hungary (Fn. 42), 161 ff.

50 MKKP = Magyar Kétfarkú Kutya Párt (Ungarische Partei des zweischwänzigen Hundes).

51 Pállinger, Hungary (Fn. 42), 161 ff.

52 Aufgrund der Niederlage bei einer Nachwahl hatte die Fidesz-KDNP-Koalition vorübergehend ihre Zweidrittelmehrheit verloren, weshalb sie temporär nicht in der Lage war, aus eigener Kraft, d.h. ohne die Unterstützung mindestens einer anderen Partei, die Verfassung zu ändern.

wenn überhaupt – das Regierungslager von der Volksabstimmung profitieren konnte. Abschliessend muss noch auf die „ironische“ Tatsache verwiesen werden, die Einiges über das Rechts- und Politikverständnis der regierenden Parteien aussagt, dass falls die Volksabstimmung gültig gewesen wäre, eine Verfassungsänderung, wie sie dann nach dem Wahlsieg von 2018 durchgeführt wurde – rechtlich gesehen – gar nicht zulässig gewesen wäre.⁵³

Seit 2010 verfolgt die Regierung eine populistische Politik. Sie präsentiert sich als alleinige Sachwalterin des Volkswillens und grenzt die oppositionellen Parteien aus. Die Regierung war in den letzten Jahren bestrebt ihre Machtposition zu festigen und die Entscheidungen noch stärker zu zentralisieren. Gleichzeitig suchte sie nach einer Möglichkeit, ihre Verbundenheit mit dem Volk zu signalisieren, ohne allerdings unkontrollierten Bestrebungen aus der Bevölkerung Tür und Tor zu öffnen. Zu diesem Zweck kreierte die Regierung das Instrument der „Nationalen Konsultation“. Im Rahmen dieser werden die Bürgerinnen und Bürger eingeladen, ihre Meinung zu bestimmten, von der Regierung vorgegebenen Fragen per Fragebogen kundzutun. Die Antworten werden von der Verwaltung ausgewertet, und die Resultate werden veröffentlicht. Bis anhin haben neun Nationale Konsultationen stattgefunden über 1) Renten (2010), 2) Grundprinzipien der neuen Verfassung (2011), 3) soziale Fragen (2011), 4) ökonomische Fragen (2012), 5) Fragen betreffend „Migration und Terrorismus“ (2015), 6) „Stopp Brüssel“ (2017), 7) den „Soros-Plan“ (2017), 8) „Fragen betreffend den Schutz der Familien“ (2018) sowie 9) „das Coronavirus und die wirtschaftlichen Abwehrmassnahmen“ (2020). Diese Konsultationen stellen aus Sicht der Regierung ein Element des Dialogs mit der Bevölkerung dar, werden aber von der Opposition als populistische Augenwischerei betrachtet, da die Fragen sehr manipulativ seien und auch die Auswertung auf intransparente Art und Weise erfolge.⁵⁴

Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass Ungarn im Zuge der COVID-19-Pandemie vom 11. März 2020 bis 18. Juni 2020 eine sogenannte Gefahrensituation gemäss Art. 53 GG, eine Art von Ausnahmezustand, ausgerufen hatte. Diese zunächst zeitlich beschränkte Massnahme wurde vom Parlament auf unbestimmte Zeit verlängert. Diese zeitliche In-

53 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

54 Z. T. Pállinger, Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum, in: Contemporary Politics, Jg. 25, Nr. 1, S. 62 (73).

determiniertheit und die Tatsache, dass die Beendigung dieses Ausnahmezustands faktisch in den Händen der Exekutive lag, wurde im In- und Ausland kritisiert. Allerdings hat die Regierung nach der erfolgreichen Bewältigung der akuten ersten Phase der Pandemie von sich aus die Beendigung der Gefahrensituation in die Wege geleitet. Hinsichtlich der direkten Demokratie hat die Ausrufung der Gefahrensituation dazu geführt, dass es während ihrer Dauer nicht möglich war, (Nach-)Wahlen oder Volksabstimmungen durchzuführen. In praktischer Hinsicht war die Verhängung der Gefahrensituation jedoch nicht relevant, da keine Volksinitiativen anhängig gewesen waren. Insgesamt aber lassen sich die Folgen der Verhängung des Ausnahmezustands auf das politische System momentan noch nicht abschätzen.

F. Schlussbetrachtung

Ungarns Erfahrungen mit der direkten Demokratie reichen bis 1989 zurück. In den letzten 31 Jahren haben sich die Bedeutung und die Praxis der direkten Demokratie verändert. Die Erfahrungen der Transitionsphase waren eher ambivalent. Dank der ersten Volksabstimmung wurde es zwar möglich, das sozialistische System vollständig abzubauen, doch markierte dieses Ereignis auch den Beginn der tiefen Spaltung zwischen den politischen Kräften in Ungarn, die bis heute andauert. Die zweite Volksabstimmung (1990) machte deutlich, dass in der politischen Elite ein Konsens bestand, die direkte Demokratie einzuschränken. Demgegenüber waren die dritte (1997) und vierte Volksabstimmung (2003) dazu angetan, die aussenpolitische Neuorientierung Ungarns zu legitimieren. Obwohl dieses Ziel erreicht werden konnte, waren diese Abstimmungen nur gültig, weil das erforderliche Quorum vorgängig gesenkt worden war. Die fünfte Volksabstimmung (2004) war aufgrund der geringen Teilnahme ungültig. Demgegenüber wurde das sechste Referendum 2008 als Waffe im Machtkampf gegen die Regierung verwendet, da die Opposition im stark majoritären parlamentarischen System sonst über keine adäquaten Mittel verfügt. Die siebte Volksabstimmung von 2016 stellte ein Plebiszit dar. Dabei spielte die Regierung ein Zwei-Ebenen-Spiel, indem sie versuchte, ihre interne Position zu stärken und dadurch gleichzeitig mehr Verhandlungsmacht in Brüssel zu gewinnen.

Die Funktion der direkten Demokratie im ungarischen politischen System ist schwer zu fassen. Sie ist nicht unbedeutend – wichtige Fragen wur-

den per Volksabstimmung entschieden –, doch kämpft diese mit zwei konzeptionellen Problemen: Das politische System Ungarns ist extrem mehrheits- und repräsentativdemokratisch ausgerichtet. Dies verhindert einerseits die Entstehung eines politischen Raums, in welchem politische Fragen losgelöst von Parteipolitik diskutiert werden könnten, was dazu führt, dass die Referendumskampagnen stark polarisierend wirken. Der Diskurs reflektiert zwar die tiefe Spaltung der Gesellschaft, spielt sich jedoch auf einem sehr tiefen Niveau ab. Überdies ist das Ungleichgewicht der materiellen Ressourcen problematisch für die Fairness und Integrität des politischen Prozesses. Andererseits führt die stark repräsentativdemokratische Orientierung des politischen Systems auch dazu, dass die Eliten versuchen, den Raum der direkten Demokratie einzuschränken. Es ist illustrativ, dass Regierung und Verwaltung Bürgerinnen Bürger bei der Ausarbeitung von Initiativen nicht unterstützen und das Verfahren sehr formalistisch gehandhabt wird.

Die Adaption der direktdemokratischen Instrumente an das majoritäre und repräsentative System erscheint schwierig. In gewisser Weise haben die Parteien auf diese Situation reagiert: Direkte Demokratie wird von den (regierenden) Parteien vorwiegend zur Mobilisierung ihrer Anhängerschaft und zur Stärkung ihrer innen- und aussenpolitischen Positionen verwendet. Die politische Elite ist bestrebt, die direkte Demokratie unter ihrer Kontrolle zu halten: Einerseits wird ein antihegemonialer Einsatz der direktdemokratischen Instrumente durch die von der Regierung kontrollierten institutionellen Gatekeeper (Nationale Wahlkommission etc.) stark eingeschränkt, andererseits gibt es auch Beispiele dafür, dass Volksabstimmungen durch politische Manipulationen verhindert worden sind. Gleichzeitig aber wird der Anschein der Volksverbundenheit rhetorisch über Ersatzhandlungen wie der „Nationalen Konsultation“ aufrechterhalten. Diese Tendenz korreliert mit der Verschlechterung der Demokratiequalität in den letzten Jahren. Für einige Beobachter ist Ungarn zu einer „simulierten Demokratie“ verkommen, in welcher signifikante Teile der Elite und der Gesellschaft die Akzeptanz demokratischer Normen und Spielregeln nur simulieren. Allerdings führen die Regelverletzungen der Elite nicht zur Zerstörung der demokratischen Institutionen, sondern delegitimieren das System „nur“, indem sie es unberechenbar machen und die Effektivität der Institutionen verringern: „A simulated democracy is still a democracy but

it has its characteristics and qualities that fall well short of consolidated democracy.⁵⁵

Abschliessend lässt sich festhalten, dass der Verlauf der Untersuchung gezeigt hat, dass die Veränderungen der ungarischen Politik, insbesondere die Etablierung einer zusehends illiberalen Demokratie, sich, wie eingangs vermutet, tatsächlich auch auf die Ausgestaltung und Praxis der direkten Demokratie ausgewirkt haben. Die beschriebenen Entwicklungen haben zu einer Kolonialisierung der direkten Demokratie durch die Eliten und das repräsentative System geführt, welche durch die Dominanz der Fidesz noch stärker akzentuiert wird. Im „Normalfall“ wird die direkte Demokratie durch die politische Elite, insbesondere durch die herrschenden Parteien, kontrolliert, nur in Ausnahmefällen kann sie als „Sicherheitsventil“ dienen, weshalb ihr Potential äusserst bescheiden ist.

55 Gy. Lengyel/G. Ilonszki, Hungary: Between Consolidated and Simulated Democracy, in: H. Best/J. Higley (Hrsg.), *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*, Leiden: Brill 2010, S. 153 (154).

Die Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg – Wirkpotenziale der initiiierenden Volksgesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem

Arne Pautsch

A. Einleitung

Die direktdemokratische Aktivität in Deutschland steht im Berichtszeitraum für diesen Landesbericht 2019 besonders im Zeichen der sog. Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg, die dem Artensterben durch strengere Bestimmungen im Naturschutz- und Agrarrecht entgegenwirken wollen. Das in Bayern initiierte Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern“ reicht zwar in seinen Anfängen bereits in das Jahr 2018 zurück. Sein maßgeblicher Verlauf und „Abschluss“ fällt hingegen in das Jahr 2019. Das in der Folge in Baden-Württemberg ebenfalls 2019 gestartete Artenschutz-Volksbegehren „Rettet die Bienen“ lehnt sich in weiten Teilen an das Vorbild aus Bayern an, führt allerdings noch insoweit darüber hinaus, als mit ihm nicht nur eine Änderung des Landesnaturschutzgesetzes, sondern auch des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes verbunden ist.

Beide Volksbegehren, die nicht zum Volksentscheid gelangt sind, sollen hier einer näheren Betrachtung unterzogen werden, da sie mit Blick auf die Wirkpotenziale direkter Demokratie – insbesondere die Wechselwirkungen zwischen initiiender Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung – in den Ländern Aufschluss geben und darüber hinaus geeignet sind, aufzuzeigen, dass selbst komplexe Regelungsgegenstände der einheitlichen Willensbildung der Abstimmungsberechtigten zugänglich sind und (so geschehen vor allem in Bayern) einen hohen Mobilisierungsgrad erreichen können.¹ Die in den deutschen Ländern auf staatlicher Ebene zweistufig (Volksbegehren und Volksentscheid) bzw. dreistufig (Volksinitiative,

1 Der letztgenannte Aspekt sei deshalb erwähnt, weil jüngst eine weitere Artenschutz-Volksinitiative in Brandenburg in der dort dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung durch den Landtag wegen vermeintlichen Verstoßes gegen das sog. „Kopplungsverbot“ bereits auf der ersten Verfahrensstufe für unzulässig erklärt

Volksbegehren, Volksentscheid) ausgestaltete direkte Demokratie ist im Wesentlichen initiiierende Volksgesetzgebung, die darauf gerichtet ist, dass ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf der Initianten dem Volksentscheid unterstellt wird.² Sie ist zudem eingepasst in das um direktdemokratische Elemente ergänzte parlamentarische Regierungssystem, das in den Ländern verfassungsrechtlich verankert ist. Dies spielt mit Blick auf die Bewertung der Wirkpotenziale der initiiierenden Volksgesetzgebung in Deutschland eine bedeutende Rolle (dazu unter C.II.).

B. Die Artenschutz-Volksbegehren im Einzelnen

I. Bayern

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Volksgesetzgebung in Bayern

Die Volksgesetzgebung in Bayern ist strikt zweistufig aufgebaut und besteht demgemäß aus Volksbegehren und Volksentscheid.³ Dies folgt im Wesentlichen aus Art. 74 BayVerf. sowie einfachgesetzlich aus den Art. 62 ff. des Gesetzes über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (nachfolgend: BayLWG).⁴ Nach Art. 74 Abs. 1 BayVerf. ist ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Staatsbürger ein Volksbegehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt. Es ist bereits aus dieser Formulierung der Landesverfassung erkennbar, dass direkte Demokratie auf staatlicher Ebene in Bayern auf Gesetzgebung ausgerichtet ist und es daher ausgeschlossen ist, „sonstige Vorlagen“ zu beantragen und dem Volksentscheid zu unterstellen. Umgekehrt folgt daraus aber auch, dass – mit Ausnahme des Staatshaushalts (Art. 73 BayVerf.) – neben

worden ist, vgl. Beschluss des Landtages v. 17. Juni 2020, LT-Drucksache 7/1480-B. Überdies ist auch in Niedersachsen ein weiterer Vorstoß für ein Artenschutz-Volksbegehren unternommen worden.

- 2 Ausführlich *A. Pautsch*, Landesverfassungsgerichte und direkte Demokratie, in: W. Reutter (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit in Bundesländern, 2020, S. 263 ff. (265 ff.); s. auch *J. Ennuschat*, Volksgesetzgebung in den Ländern, in: W. Kluth/G. Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, S. 699 ff.
- 3 *W. Brechmann*, in: Th. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 3.
- 4 Gesetz in der Fassung vom 5. Juli 2002 (GVBl. S. 277, 278, 620), zul. geändert durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl. S. 342).

Verfassungsänderungen ein weiter Anwendungsbereich der Volksgesetzgebung vor allem bei der einfachen Gesetzgebung gegeben ist. In diese Richtung zielt auch der dem Volksbegehren „Artenvielfalt & Naturschönheit“ zugrunde liegende ausgearbeitete Entwurf eines Artikelgesetzes, das vor allem auf eine Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zielt.⁵

2. Gegenstand des Volksbegehrens

Das Volksbegehren „Artenschutz & Naturschönheit“ geht maßgeblich auf eine Initiative der Ökologisch-Demokratischen Partei Bayerns (ÖDP) aus dem Mai 2018 zurück und wurde von einem breiten Bündnis aus weiteren Parteien und Organisationen unterstützt.⁶ Gegenstand ist der nachfolgende Gesetzentwurf, mit dem eine Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes erreicht werden sollte:

§ 1 Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes

Das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), das zuletzt durch § 2 des Gesetzes vom 21. Februar 2018 (GVBl. S. 48) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 1 werden folgende Art. 1a und 1b eingefügt:

„Art. 1a Artenvielfalt

¹Über § 1 Abs. 2 BNatSchG hinaus verpflichtet sich der Freistaat Bayern zur dauerhaften Sicherung und Entwicklung der Artenvielfalt in Flora und Fauna darauf hinzuwirken, deren Lebensräume zu erhalten und zu verbessern, um einen weiteren Verlust von Biodiversität zu verhindern. ²Ziel ist, die landwirtschaftlich genutzten Flächen des Landes nach und nach, bis 2025 mindestens 20 % und bis 2030 mindestens 30 %, gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbaugesetz – ÖLG) in der jeweils geltenden Fassung zu bewirtschaften. ³Staatliche Flächen sind bereits ab 2020 gemäß diesen Vorgaben zu bewirtschaften.

5 Streng genommen gilt die Bezeichnung „Artikelgesetz“ für die Rechtsetzung in Bayern nicht, da „Artikelgesetze“ dort Paragraphen und alle übrigen Gesetze Artikel tragen. Gleichwohl soll dieser in der Gesetzgebungslehre gebräuchliche Begriff hier verwendet werden.

6 Näher auch E. M. Rademacher, Die Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes durch das Volksbegehren „Rettet die Bienen“ und das Begleitgesetz, in: BayVBl. 2019, S. 728 ff.

Art. 1b Naturschutz als Aufgabe für Erziehung
(zu § 2 Abs. 6 BNatSchG)

¹Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden bei der pädagogischen Aus- und Fortbildung, in den Lehr- und Bildungsplänen und bei den Lehr- und Lernmitteln berücksichtigt. ²Insbesondere sind die Folgen des Stickstoffeintrages, die Auswirkungen von Schlaggrößen, die Bedeutung der Fruchtfolge-Entscheidungen und die Auswirkungen des Pestizideinsatzes und weiterer produktionsintegrierter Maßnahmen auf den Artenreichtum und das Bodenleben darzustellen.“

2. Art. 3 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Die Forstwirtschaft hat die Vorschriften des Waldgesetzes für Bayern und die sonstigen für sie geltenden Regelungen zu beachten, wobei im Staatswald das vorrangige Ziel zu verfolgen ist, die biologische Vielfalt des Waldes zu erhalten oder zu erreichen.“

b) Folgende Abs. 4 und 5 werden angefügt:

„(4) ¹Bei der landwirtschaftlichen Nutzung ist es verboten,

1. Dauergrünland und Dauergrünlandbrachen umzuwandeln,
2. den Grundwasserstand in Nass- und Feuchtgrünland sowie -brachen abzusenken, davon unberührt bleiben bestehende Absenkungs- und Drainagemaßnahmen,
3. Feldgehölze, Hecken, Säume, Baumreihen, Lesesteinhaufen, Natursteinmauern, natürliche Totholzansammlungen, Felldraine und Kleingewässer als naturbetonte Strukturelemente der Feldflur zu beeinträchtigen; eine solche Beeinträchtigung ist jede Schädigung oder Minderung der Substanz dieser Elemente, insbesondere das Unterpflügen oder Verfüllen; unberührt von diesem Verbot bleiben gewerbliche Anpflanzungen im Rahmen des Gartenbaus,
4. Dauergrünlandpfllegemaßnahmen durch umbrechende Verfahren wie Pflügen oder umbruchlose Verfahren wie Drill-, Schlitz- oder Übersaat auf landwirtschaftlich genutzten Flächen, die als gesetzliche Biotope nach § 30 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG sowie nach Art. 23 Abs. 1 eingestuft sind, durchzuführen,
5. bei der Mahd auf Grünlandflächen ab 1 Hektar von außen nach innen zu mähen, davon unberührt bleibt stark hängiges Gelände,
6. ab dem Jahr 2020 auf 10 % der Grünlandflächen der Landesfläche Bayerns die erste Mahd vor dem 15. Juni durchzuführen,
7. ab dem Jahr 2020 Grünlandflächen nach dem 15. März zu walzen und
8. ab dem 1. Januar 2022 auf Dauergrünlandflächen flächenhaft Pflanzenschutzmittel einzusetzen.

²Dauergrünland im Sinn dieses Gesetzes sind alle auf natürliche Weise entstandenen Grünlandflächen sowie angelegte und dauerhaft als Wiese, Mähweide oder Weide genutzte Grünlandflächen und deren Brachen. ³Nicht auf Dauer angelegte Ackerfutterflächen sind kein Dauergrünland im Sinn dieses Gesetzes.

(5) ¹Von dem Verbot des Abs. 4 Nr. 1 sind auf Antrag Ausnahmen zuzulassen, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden. ²Von den Verboten des Abs. 4 Nrn. 2 bis 4 können auf Antrag Ausnahmen zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen oder ersetzt werden. ³Für die punktuelle Beseitigung giftiger, invasiver oder bei vermehrtem Auftreten für die Grünlandnutzung problematischen Pflanzenarten können von dem Verbot des Abs. 4 Nr. 8 auf Antrag Ausnahmen zugelassen werden.“

3. Nach Art. 3 wird folgender Art. 3a eingefügt:

„Art. 3a Bericht zur Lage der Natur
(zu § 6 BNatSchG)

¹Die Oberste Naturschutzbehörde ist verpflichtet, dem Landtag und der Öffentlichkeit in jeder Legislaturperiode auf der Basis ausgewählter Indikatoren über den Status und die Entwicklung der biologischen Vielfalt in Bayern zu berichten (Bericht zur Lage der Natur). ²Einmal jährlich ist dem Landtag und der Öffentlichkeit ein Statusbericht zu den ökologisch genutzten Landwirtschaftsflächen im Sinn des Art. 1a vorzulegen.“

4. Art. 7 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Art. 7 Ausgleichsmaßnahmen, Ersatzzahlungen“

b) Dem Wortlaut wird folgender Satz 1 vorangestellt:

„¹Ausgleichsmaßnahmen im Sinn des § 15 BNatSchG sollen im Sinn der Artenvielfalt festgelegt werden, wobei insbesondere auch auf die Förderung alter Kultursorten geachtet werden soll.“

c) Die bisherigen Sätze 1 und 2 werden Sätze 2 und 3. 5.

5. Nach Art. 11 wird folgender Art. 11a eingefügt:

„Art. 11a Himmelstrahler und Beleuchtungsanlagen

¹Eingriffe in die Insektenfauna durch künstliche Beleuchtung im Außenbereich sind zu vermeiden. Himmelstrahler und Einrichtungen mit ähnlicher Wirkung sind unzulässig. ²Beim Aufstellen von Beleuchtungsanlagen im Außenbereich müssen die Auswirkungen auf die Insektenfauna, insbesondere deren Beeinträchtigung und Schädigung, überprüft und die Ziele des Artenschutzes berücksichtigt werden. ³Beleuchtungen in unmittelbarer Nähe von geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen sind nur in Ausnahmefällen von der zuständigen Behörde oder mit deren Einvernehmen zu genehmigen.“

6. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nrn. 3 bis 5 werden angefügt:

„3. Entlang natürlicher oder naturnaher Bereiche fließender oder stehender Gewässer, ausgenommen künstliche Gewässer im Sinn von § 3 Nr. 4 des Wasserhaushaltsgesetzes und Be- und Entwässerungsgräben im Sinn von Art. 1 des Bayerischen

Wassergesetzes, in einer Breite von mindestens 5 m von der Uferlinie diese garten- oder ackerbaulich zu nutzen (Gewässerrandstreifen),

4. Bodensenken im Außenbereich im Sinn des § 35 des Baugesetzbuches zu verfüllen,

5. Allein an öffentlichen oder privaten Verkehrsflächen und Wirtschaftswegen zu beseitigen, beschädigen oder auf sonstige Weise erheblich zu beeinträchtigen.“

7. Art. 19 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Art. 19 Biotopverbund, Biotopvernetzung, Arten- und Biotopschutzprogramm“

b) Dem Wortlaut wird folgender Abs. 1 vorangestellt:

„(1) Der Freistaat Bayern schafft ein Netz räumlich oder funktional verbundener Biotope (Biotopverbund), das bis zum Jahr 2023 mindestens 10 % Prozent Offenland und bis zum Jahr 2027 mindestens 13 % Prozent Offenland der Landesfläche umfasst.“

c) Der bisherige Wortlaut wird Abs. 2.

d) Folgender Abs. 3 wird angefügt:

„(3) Die Oberste Naturschutzbehörde soll dem Landtag und der Öffentlichkeit jährlich einen Statusbericht über den Biotopverbund vorlegen.“

8. Art. 23 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 5 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

b) Folgende Nrn. 6 und 7 werden angefügt:

„6. Extensiv genutzte Obstbaumwiesen oder -weiden aus hochstämmigen Obstbäumen mit einer Fläche ab 2.500 Quadratmetern (Streuobstbestände) mit Ausnahme von Bäumen, die weniger als 50 Meter vom nächstgelegenen Wohngebäude oder Hofgebäude entfernt sind und

7. arten- und strukturreiches Dauergrünland.“

9. Nach Art. 23 wird folgender Art. 23a eingefügt:

„Art. 23a Verbot von Pestiziden

¹Die Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung ist in Naturschutzgebieten, in gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und in gesetzlich geschützten Biotopen außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen verboten.

²Die Naturschutzbehörde kann die Verwendung dieser Mittel zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. ³Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.“

§ 2 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.“

3. Verlauf des Volksbegehrens

Bereits der das Volksgesetzgebungsverfahren einleitende Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens, der von den Initiatoren am 05. Oktober 2018 beim zuständigen Bayerischen Staatsministerium des Innern eingereicht wurde, überschritt mit rund 94.700 Unterstützerunterschriften der Abstimmungsberechtigten die nach Art. 63 Abs. 1 Satz 3 BayLWG erforderliche Zahl von mindestens 25.000 Stimmen um ein Vielfaches. Nach der Zulassung des Antrags durch das Bayerische Staatsministerium des Innern mit Zulassungsbekanntmachung vom 13. Oktober 2018 schloss sich die Eintragsphase an (Art. 65 LWG). Innerhalb der 14-tägigen (!) Eintragsfrist gemäß Art. 65 Abs. 3 Satz 1 BayLWG mussten sich mindestens 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten bei den lokalen Verwaltungen – d.h. in den Gemeinden, die Eintragsbezirke zu bilden haben (Art. 67 BayLWG) – zur Unterstützung des Volksbegehrens im Rahmen der sog. Amtseintragung auf Listen mit ihrer Unterschrift eintragen. Auch die innerhalb dieses Zeitraums (vom 31. Januar 2019 bis einschließlich 13. Februar 2019), der Eintragsfrist, erfolgten Unterstützereintragungen überschritten das Quorum von 10 Prozent mit 1,741 Millionen von insgesamt 9,493 Millionen eintragungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern abermals deutlich. Erforderlich gewesen wären demgemäß mindestens rund 950.000 Eintragungen für die Unterstützung des Artenschutz-Volksbegehrens; erreicht wurden schließlich 18,3 Prozent der Abstimmungsberechtigten. Eine höhere Unterstützung für ein Volksbegehren hatte es in Bayern zuvor nicht gegeben.⁷ Hierauf wird im Zusammenhang mit der Bewertung der Wirkpotenziale der initiiierenden Volksgesetzgebung noch zurückzukommen sein.

Nach der Feststellung des Ergebnisses durch den Landeswahlausschuss (Art. 71 BayLWG) und damit der Rechtsgültigkeit des Volksbegehrens hatte der Ministerpräsident gemäß Art. 72 Abs. 1 BayLWG das Volksbegehren mit der Stellungnahme der Staatsregierung innerhalb von vier Wochen dem Landtag zu unterbreiten. Dies erfolgte mit einer entsprechenden

7 Aufschlussreich als Vergleich ist das Volksbegehren zum Nichtraucherschutz, siehe dazu i.E. etwa *H. Schoen/A. Glantz/R. Teusch*, Raucher oder Nichtraucher – ist das die Frage? Wahlbeteiligung und Abstimmungsverhalten beim Volksentscheid über das Rauchverbot in Bayern, ZParl 2011, S. 492 ff.

Landtags-Drucksache.⁸ Für den weiteren Verlauf des Volksbegehrens wären nach Maßgabe insbesondere von Art. 73 Abs. 3 bis 5 BayLWG mehrere „Optionen“ für eine Reaktion des Landtags denkbar gewesen:

- Erstens hätte der Landtag die dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzesvorlage unverändert übernehmen können, womit der Volksentscheid entbehrlich würde (Art. 73 Abs. 3 BayLWG).
- Zweitens hätte der Landtag unter Ablehnung des mit dem Volksbegehren eingereichten Gesetzesvorschlags einen eigenen Gesetzentwurf (Alternativvorlage) vorlegen können, über den dann zusammen mit dem ursprünglichen Entwurf im Volksentscheid abzustimmen gewesen wäre (Art. 73 Abs. 4 BayLWG).
- Drittens hätte – bei Bestreiten der Rechtmäßigkeit des Volksbegehrens – der Verfassungsgerichtshof angerufen werden können bzw. – im Falle von Rechtmäßigkeitszweifeln – müssen (Art. 73 Abs. 5 BayLWG).

Trotz ursprünglicher Bedenken auf Seiten der Staatsorgane, die unter anderem zur Einrichtung eines „Runden Tisches“ unter Moderation des früheren Landtagspräsidenten *Alois Glück* geführt hatten, gegenüber den mit dem Volksbegehren verfolgten Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes haben zunächst die Bayerische Staatsregierung und – ihr folgend – sodann der Landtag nach Art. 73 Abs. 3 BayLWG die Gesetzesvorlage der Initianten unverändert angenommen und dies vor allem auf mit der hohen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Eintragungsverfahren begründet.⁹ Damit ist der Volksentscheid über den Gesetzentwurf der Volksinitiative entfallen. Der Gesetzentwurf der Initianten wurde in erster Lesung am 8. Mai 2019 im Landtag beraten und das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren mit Gesetzesbeschluss des Landtages vom 17. Juli 2019 abgeschlossen. Die solcherart erfolgten Änderungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes im Sinne des Volksbegehrens traten am 1. August 2019 in Kraft.

8 LT-Drucksache 18/1736 v. 18.04.2019.

9 LT-Drucksache 18/1736 v. 18.04.2019, S. 10 ff. (11).

II. Baden-Württemberg

In zeitlicher Parallele zum bayerischen Volksbegehren wurde 2019 – initiiert von der Organisation „proBiene - Freies Institut für ökologische Bienenhaltung“ und unterstützt bzw. getragen von weiteren Organisationen wie insbesondere den Landesverbänden der Naturschutzverbände NABU und BUND sowie wiederum der ÖDP – ein weiteres Volksbegehren zum Artenschutz gestartet. Es handelt sich um das Volksbegehren Artenschutz – „Rettet die Bienen“.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen der Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg

Auch die landesverfassungsrechtlichen und einfachrechtlichen Vorgaben in Baden-Württemberg sehen für die Volksgesetzgebung ein grundsätzlich nur zweistufiges Verfahren vor.¹⁰ Die ehemals strikte Zweistufigkeit ist seit der Verfassungsänderung im Jahre 2015 nur insofern durchbrochen worden, als nunmehr auch ein „Volksantrag“ als sog. Befassungsinitiative¹¹ in Art. 59 Abs. 2 BWVerf. in die Landesverfassung aufgenommen ist. Dieser kann auch einen ausgearbeiteten und mit Gründen versehenen Gesetzentwurf zum Gegenstand haben, ist aber stets losgelöst von einem von vornherein als erster Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens möglichen Volksbegehren nach Art. 59 Abs. 3 BWVerf. zu betrachten; eine Verkopplungsmöglichkeit beider Instrumente ist nur insofern vorgesehen, als Gegenstand eines Volksbegehrens auch ein vorheriger, im Volksantrag eingebrachter – und dort nicht erfolgreicher, da vom Landtag nicht unverändert übernommener – Gesetzentwurf nach Art. 59 Abs. 2 Satz 2 BWVerf. sein kann (Art. 59 Abs. 3 Satz 2 BWVerf.). Volksantrag und Volksbegehren – sowie ein sich anschließender Volksentscheid (in Baden-Württemberg: Volksabstimmung) – sind also nicht im Sinne einer dreistufig ausgestalteten Volksgesetzgebung miteinander verwoben. Daher konnte im vorliegenden Fall der nachfolgend wiedergegebene Gesetzentwurf von den Initianten so-

10 D. Winkler, in: V.M. Haug (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*, Kommentar, 2018, Art. 59 Rn. 13 ff.

11 Dazu näher A. Pautsch, *Der Volksentscheid „Berlin braucht Tegel“ – Direkte Demokratie ohne Bindungskraft?*, in: N. Braun Binder et. al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2017, 2018, S. 190 ff.

gleich als Volksbegehren eingebracht werden. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen hierfür ergeben sich aus Art. 59 Abs. 1, 3 und 4, 60 BWVerf. sowie einfachgesetzlich aus den §§ 27 ff. des Gesetzes über Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksantrag (Volksabstimmungsgesetz - VAbstG).¹²

2. Gegenstand des Volksbegehrens

Dem in Baden-Württemberg gestarteten Artenschutz-Volksbegehren lag ebenso wie in Bayern ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf (Artikelgesetz) zugrunde, der – insoweit anders als in Bayern – nicht nur auf eine Änderung des Naturschutzgesetzes des Landes, sondern zusätzlich auch auf Änderungen des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes (LLG) und damit auf das Agrarrecht zielte. Der mit dem Volksbegehren eingereichte Gesetzentwurf hat den folgenden Wortlaut:

„Artikel 1 Änderungen des Naturschutzgesetzes

Das Naturschutzgesetz vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. S. 597, ber. S. 643, ber. 2018, S. 4) wird wie folgt geändert:

1. Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

„§ 1a Artenvielfalt

Über § 1 Abs. 2 BNatSchG hinaus verpflichtet sich das Land im besonderen Maße dem Rückgang der Artenvielfalt in Flora und Fauna und dem Verlust von - 4 - Lebensräumen entgegenzuwirken sowie die Entwicklung der Arten und deren Lebensräume zu befördern.“

2. § 7 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Die Träger der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Ausbildung und Beratung sollen die Inhalte und Voraussetzungen einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, insbesondere mit dem Ziel, die biologische Artenvielfalt in der landwirtschaftlichen Produktion durch ökologische Anbauverfahren zu erhalten und zu fördern, im Rahmen ihrer Tätigkeit vermitteln.“

3. § 22 Absatz 3 wird wie folgt geändert:

Die Worte „soweit erforderlich und geeignet“ werden gestrichen.

4. Nach § 33 wird folgender § 33a eingefügt:

12 Gesetz in der Fassung vom 20. Juni 2016 (GBl. 2016, 445), zul. geändert durch Art. 4 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100).

„§ 33a Erhalt von Streuobstbeständen

(1) Extensiv genutzte Obstbaumwiesen, Obstbaumweiden oder Obstbaumäcker aus hochstämmigen Obstbäumen mit einer Fläche ab 2.500 Quadratmetern mit Ausnahme von Bäumen, die weniger als 50 Meter vom nächstgelegenen Wohngebäude oder Hofgebäude entfernt sind (Streuobstbestände) sind gesetzlich geschützt. Die Beseitigung von Streuobstbeständen sowie alle Maßnahmen, die zu deren Zerstörung, Beschädigung oder erheblichen Beeinträchtigung führen können, sind verboten. Pflegemaßnahmen, die bestimmungsgemäße Nutzung sowie darüberhinausgehende Maßnahmen, die aus zwingenden Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich sind, werden hierdurch nicht berührt.

(2) Die untere Naturschutzbehörde kann Befreiungen von den Verboten nach Absatz 1 unter den Voraussetzungen des § 67 Absatz 1 und 3 des Bundesnaturschutzgesetzes erteilen. Bei Befreiungen aus Gründen der Verkehrssicherheit liegen Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses in der Regel erst dann vor, wenn die Maßnahmen aus Gründen der Verkehrssicherheit zwingend erforderlich sind und die Verkehrssicherheit nicht auf andere Weise erhöht werden kann. Der Verkehrssicherungspflichtige hat die aus Gründen der Verkehrssicherung notwendigen Maßnahmen in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde vorzunehmen. Die Befreiung wird mit Nebenbestimmungen erteilt, die sicherstellen, dass der Verursacher Eingriffe in Streuobstbestände unverzüglich durch Pflanzungen eines gleichwertigen Streuobstbestandes in räumlicher Nähe zum Ort des Eingriffs auszugleichen hat.

(3) Im Falle eines widerrechtlichen Eingriffs ist dem Verursacher durch die Naturschutzbehörde die Wiederherstellung eines gleichwertigen Zustands durch Ersatzpflanzungen aufzuerlegen.“

5. § 34 wird wie folgt neu gefasst:

§ 34 Verbot von Pestiziden

Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung ist in Naturschutzgebieten, in Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten, in gesetzlich geschützten Biotopen, in Natura 2000-Gebieten, bei Naturdenkmälern und Landschaftsschutzgebieten, soweit sie der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der - 6 - Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten dienen, verboten. Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag die Verwendung bestimmter Mittel im Einzelfall zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. Die höhere Naturschutzbehörde kann die Verwendung dieser Mittel für das jeweilige Gebiet zulassen, soweit eine Gefährdung des Schutzzwecks der in Satz 1 genannten Schutzgebiete oder geschützten Gegenstände nicht zu befürchten ist. Das

zuständige Ministerium berichtet jährlich dem Landtag über die erteilten Ausnahmen. Weitergehende Vorschriften bleiben unberührt.“

6. § 71 wird wie folgt geändert:

Es wird ein neuer Absatz 4 angefügt:

„(4) In den Grenzen des § 34 in der Fassung des Gesetzes vom 21.11.2017 (GBl. S. 597, ber. S. 643, ber. 2018, S. 4) darf ein Einsatz von Pestiziden noch bis zum 1. Januar 2021 fortgeführt werden.“

7. Die Inhaltsübersicht ist entsprechend anzupassen.

Artikel 2

Änderung des Landwirtschafts- und Landeskultugesetzes (LLG)

Das Landwirtschafts- und Landeskultugesetz vom 14. März 1972, zuletzt geändert durch Artikel 50 der Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 105), wird wie folgt geändert:

Nach § 2 werden folgende §§ 2a und 2b eingefügt:

§ 2a

Ökologischer Landbau

(1) Zur Förderung der Artenvielfalt im Sinne von § 1a des Gesetzes zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft vom 23. Juni 2015 (GBl. S. 585) in der jeweils geltenden Fassung verfolgt das Land das Ziel, dass die landwirtschaftlich genutzten Flächen in Baden-Württemberg nach und nach, bis 2025 zu mindestens 25 Prozent und bis 2035 zu mindestens 50 Prozent, gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union auf dem Gebiet des ökologischen Landbaus (Öko-Landbaugesetz – ÖLG) in der jeweils geltenden Fassung bewirtschaftet werden.

(2) Staatliche Flächen, die sich in Eigenbewirtschaftung befinden (Staatsdomänen), sind ab dem 1. Januar 2022 vollständig gemäß den Vorgaben zum ökologischen Landbau gemäß der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 und des Öko-Landbaugesetzes in den jeweils geltenden Fassungen zu bewirtschaften.

(3) Verpachtete landwirtschaftliche Flächen in Landeseigentum werden an nach den Grundsätzen des Ökologischen Landbaus gem. Absatz 2 wirtschaftende Betriebe verpachtet. In den Pachtverträgen wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt festgelegt, dass die Flächen gemäß den Grundsätzen des ökologischen Landbaus zu bewirtschaften sind. In Härtefällen ist auch eine naturschutzorientierte Bewirtschaftung unter Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung und mineralischem Stickstoffdünger zulässig.

(4) Einmal jährlich ist dem Landtag durch das zuständige Ministerium ein Statusbericht zu den ökologisch genutzten Landwirtschaftsflächen zu erstatten.

§ 2b

Reduktion des Pestizideinsatzes

- (1) Der Einsatz von Pestiziden gemäß Artikel 3 Nummer 10 der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 71) in der jeweils geltenden Fassung in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft sowie im Siedlungs- und Verkehrsbereich soll bis 2025 um mindestens 50 Prozent der jeweiligen Flächen reduziert werden.
- (2) Hierfür wird die Landesregierung bis zum 1. Januar 2022 eine Strategie erarbeiten. Die Entwicklung und Umsetzung der Strategie wird durch einen Fachbeirat aus zuständigen Behörden und Verbänden (Umwelt-, Bauern-, Forst-, Gartenbau- und Kommunalverbände) begleitet.
- (3) Das zuständige Ministerium ermittelt jährlich den Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden nach Fläche und, wenn möglich, nach Wirkstoffmenge und Behandlungsintensität und veröffentlicht diese Ergebnisse.
- (4) Das zuständige Ministerium berichtet dem Landtag jährlich in schriftlicher Form über die Ergebnisse der Pestizidreduktion.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.“

3. Verlauf des Volksbegehrens

Nach den rechtlichen Vorgaben für die Volksgesetzgebung in Baden-Württemberg bedurfte es – wie in Bayern auch – gemäß § 27 Abs. 1 bis 3 VAbstG eines Antrags auf Zulassung des Volksbegehrens, dem der unter 2. dargestellte Gesetzentwurf in ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Form beizufügen war. Nach § 27 Abs. 4 VAbstG waren für den Zulassungsantrag des Volksbegehrens mindestens 10.000 Unterstützerunterschriften von abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürgern erforderlich. Auch in Baden-Württemberg wurde diese Zahl im Zeitraum zwischen Ende Mai und Ende Juli 2019 mit insgesamt 35.865 Unterstützerunterschriften um mehr als das Dreifache deutlich überschritten. Das schließlich am 26. Juli 2019 mit Antrag auf Zulassung nach § 27 VAbstG von den Initiatoren beim zuständigen Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration eingereichte Volksbegehren wurde durch Entscheidung vom 14. August 2019 für zulässig erklärt. Die Zulassungsbekanntmachung mit Veröffentlichung des Gesetzentwurfs erfolgte am 23. August 2019.

Das sich anschließende Eintragungsverfahren und die in Baden-Württemberg ebenfalls zulässige freie Unterschriftensammlung (§ 30 VABstG) ist in der Folge und im Unterschied zum Verlauf in Bayern durch einige Brüche gekennzeichnet, die schließlich zu einem Scheitern des Volksbegehrens am Quorum führten. Zunächst hatten die abstimmungsberechtigten Bürgerinnen und Bürger im Zeitraum vom 24. September 2019 bis zum 23. März 2020 die Möglichkeit zur Unterstützung des Volksbegehrens im Rahmen der freien Sammlung. Überdies war vom 18. Oktober 2019 bis zum 17. Januar 2020 in allen 1.101 Gemeinden des Landes die Unterstützung durch Amtseintragung möglich. Das Volksbegehren hätte, um zustande zu kommen, gemäß Art. 59 Abs. 3 Satz 4 BWVerf. der Unterstützung von 10 Prozent der Abstimmungsberechtigten bedurft, was in der Personenzahl 768.347 Unterstützern entspricht. Das amtliche Ergebnis des Landesabstimmungsausschusses hat demgegenüber lediglich eine Beteiligung von 0,2 Prozent der im Land Abstimmungsberechtigten festgestellt, was in der Personenzahl gerade einmal 17.446 Unterstützer ausmacht. Das Scheitern ist aber – zumal im Kontrast zu der hohen Unterstützung des Artenschutz-Volksbegehrens in Bayern und der in Baden-Württemberg erheblich längeren Eintragungs- bzw. Sammlungsfrist – erklärlich, wenn die angedeuteten Brüche in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden: Das baden-württembergische Volksbegehren war im Unterschied zu Bayern von Anbeginn deutlicherer Kritik von Verbänden, Unternehmen, Parteien und weiteren – zum Teil losen – Organisationen (etwa der von Landwirten initiierten „Aktion Grüne Kreuze“) ausgesetzt. Maßgeblich zu berücksichtigen ist vor allem, dass das Volksbegehren keinen Rückhalt in der Landesregierung genoss und sich insbesondere Ministerpräsident *Winfried Kretschmann* eindeutig ablehnend positionierte. Um einen Kompromiss auf politischem Wege zu erreichen, wurde im Zusammenwirken von Landwirtschafts- und Umweltministerium regierungsseitig sodann ein „Eckpunktepapier“ erarbeitet, das die Übernahme einzelner Positionen aus dem dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf und die gleichzeitige Entschärfung durch Herausnahme strittiger Regelungen aus dem Entwurf vorsah. In der Folge wurde im Oktober 2019 unter Beteiligung der beiden Ministerien, der Landwirtschaftsverbände und des Trägerkreises des Volksbegehrens ein „Runder Tisch“ ins Leben gerufen, der auf informellem Wege bis zum 18. Dezember 2019 einen Gesetzentwurf als Kompromiss erarbeitete.¹³ Zugleich wurde allerdings – und dies stellt den wohl maßgeblichsten „Bruch“

13 Abrufbar unter <https://volksbegehren-artenschutz.de/wp-content/uploads/2019/12/BiodivSt%C3%A4rkG-%C3%84nderungen.pdf> (Zugriff 23.7.2020).

im Verlauf des Volksbegehrens dar – seitens des Trägerkreises öffentlich darauf verzichtet, weiter für eine Unterstützung des Volksbegehrens zu mobilisieren, um den Dialogprozess des „Runden Tisches“ nicht in Gefahr zu bringen.¹⁴ Letztlich wird hierin der zentrale Grund für die geringe Beteiligung im Rahmen der Unterzeichnungsfrist zu sehen sein, die zu Beginn des Dialogverfahrens nicht mehr rückgängig gemacht oder sonst ausgesetzt werden konnte. Der durch den „Runden Tisch“ erarbeitete Kompromissentwurf ist schließlich in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren überführt worden. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung des Naturschutzgesetzes und des Landwirtschafts- und Landeskulturgesetzes“¹⁵ vom 17. Juni 2020 wurde vom Landtag in der 125. Sitzung der laufenden Legislaturperiode am 22. Juli 2020 beschlossen. Die Gesetzesänderungen enthalten somit auch einige zentrale Regelungsinhalte des ursprünglich dem Artenschutz-Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurfs.¹⁶

C. Wirkpotenziale der Volksgesetzgebung im parlamentarischen Regierungssystem der deutschen Bundesländer?

Im Rahmen eines sich an den vorangehenden Bericht anschließenden Ausblicks sollen die Wirkpotenziale beider Volksbegehren als Teil der initiierten Volksgesetzgebung reflektiert werden. Hierbei ist vor allem auf die in der direktdemokratischen Terminologie der Schweiz gebräuchliche „Gaspedalfunktion“ der dortigen Volksinitiative von Bedeutung, die freilich anhand der beiden Volksbegehrens-Beispiele aus Bayern und Baden-Württemberg in den Kontext des dortigen parlamentarischen Regierungssystems zu stellen und in dessen Funktionslogiken einzuordnen sind.

14 Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/politik/regierung-stuttgart-bienen-volksbegehren-liegt-auf-eis-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-191015-99-300772> (Zugriff 23.7.2020).

15 LT-Drucksache 16/8272, abrufbar unter https://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP16/Drucksachen/8000/16_8272_D.pdf (Zugriff 23.7.2020).

16 Vgl. auch <https://taz.de/Naturschutzgesetz-in-Baden-Wuerttemberg/!5695708/> (Zugriff 23.7.2020).

I. „Gaspedalfunktion“ der initiiierenden Volksgesetzgebung: das Vorbild der Volksinitiative in der Schweiz

Um die Wirkpotenziale direkter Demokratie im Allgemeinen und ihrer ganz überwiegenden Ausprägung als initiiierende Volksgesetzgebung¹⁷ in den deutschen Bundesländern aufzuzeigen, lohnt – wie gerade angedeutet – zunächst ein Blick in die Schweiz und deren auf allen politischen Ebenen ausgeprägte Praxis der direkten Demokratie. Insbesondere den dort auf Bundesebene eingeführten Instrumenten sowohl des fakultativen Gesetzesreferendums, mit dem über ein Parlamentsgesetz abgestimmt werden kann, als auch der der Volksgesetzgebung in Deutschland im Ansatz vergleichbaren Volksinitiative, werden die Funktion entweder der „Bremse“ (fakultatives Gesetzesreferendum) oder des „Gaspedals“ (Volksinitiative) zugeschrieben.¹⁸ Beide Formen der Volksrechte bleiben aber – gerade angesichts der langen Übung in der Schweiz – nicht ohne Auswirkungen auf die Interaktion zwischen Volk und Institutionen und prägen das politische System ebenso wie die Prozesse der politischen Willensbildung. *Hermann K. Heußner* und *Otmar Jung* konstatieren insoweit:

„(...) Die jeweiligen Referenden und Volksinitiativen spiegeln die Probleme der Zeit wider: in den 1920er und 1930er Jahren insbesondere sozial- und wirtschaftspolitische Reformen, ab 1945 sozialstaatlichen Nachholbedarf, ab den 1970er Jahren Migrationsthemen, später ökologische Fragestellungen. (...)“¹⁹

Nach *Andreas Gross*, auf den die Autoren Bezug nehmen, gilt Folgendes:

17 Hierzu eingehend *Pautsch*, Landesverfassungsgerichte (Fn. 2), S. 265.

18 In den deutschen Bundesländern ist das fakultative Referendum bislang nicht allgemein vorgesehen. Lediglich in Bremen ist in Art. 70 Abs. 2 BremVerf. („Privatisierungsreferendum“ gegen irreversible Parlamentsentscheidungen) sowie in Hamburg in Art. 50 Abs. 4 HmbVerf. (bei Konterlegislatur des Parlaments gegenüber volksbeschlossenen Gesetzen) die Möglichkeit des fakultativen Referendums eröffnet. Zum Vorstoß der Regierungskoalition in Sachsen, einen sog. „Volkseinwand“ als allgemeines fakultatives Referendum mit Suspensivwirkung einzuführen, siehe jüngst kritisch *H. K. Heußner/A. Pautsch*, Der geplante „Volkseinwand“ in Sachsen – Verfassungswidriges fakultatives Referendum? In: NJ 2020, S. 89 ff.; *dies.*, Suspensives fakultatives Referendum verfassungswidrig, Quoren viel zu hoch, Plebiszit schädlich – Zu den direktdemokratischen Vorschlägen des sächsischen Koalitionsvertrages 2019-2024, in: LKV 2020, S. 58 ff. (61 f.).

19 *H. K. Heußner/O. Jung*, Die direkte Demokratie in der Schweiz, in: *dies.* (Hrsg.), Mehr direkte Demokratie wagen, 2. Aufl. 2009, S. 115 ff. (121).

„(...) Heute verdankt die Schweiz ihre ökologischen, verkehrspolitischen, landwirtschaftlichen und drogenpolitischen Pionierleistungen eindeutig den Volksrechten (...).“²⁰

Es ist also zu konstatieren, dass vor allem die der initiiierenden Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern im Ansatz vergleichbare Volksinitiative in der Schweiz einen Motor für Veränderungen darstellt.²¹ Ihr wird ausdrücklich eine Innovationsfunktion beigemessen, auch wenn die Staatspraxis in der Schweiz zeigt, dass überhaupt nur etwa rund 10 Prozent aller Initiativen „an der Urne“ erfolgreich waren bzw. sind und zudem sogar viele Initiativen die eingebrachte Vorlage wieder zurückziehen.²²

Die „Gaspedalfunktion“ basiert genau genommen auf verschiedenen Unterfunktionen.²³ Neben der Ventalfunktion („Protest bricht sich öffentlich Bahn“) ist es vor allem die Anstoß- oder Katalysatorfunktion, die für die Volksinitiative charakteristisch ist und die diese zum Innovationstreiber macht bzw. mindestens das politische „Agenda Setting“ maßgeblich beeinflusst. Themen, die bei der Mehrheit im Volk und den politischen Entscheidungsträgern noch nicht hinreichend verwurzelt sind, werden durch die Volksinitiative in einem rechtsförmig ausgestalteten Verfahren somit überhaupt erst auf die politische Tagesordnung gesetzt. Dass dies zumeist öffentlichkeitswirksam durch eine hohe mediale Präsenz geschieht, verstärkt die Wirkpotenziale des „Gaspedals Volksinitiative“. Auch die der Volksinitiative zugeschriebene Funktion eines „Schwungrads und Verhandlungspfands“²⁴, selbst wenn diese zurückgezogen wird, darf hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Parlamentsgesetzgebung nicht unterschätzt werden. Denn bereits die „Drohung“, die mit der Initiative verfolgte Vorlage dem Volksentscheid zu unterstellen, bewirkt nicht selten, dass mit ihr verbundene Anliegen zumindest teilweise Eingang in Parlamentsgesetze finden.

20 A. Gross, Die schweizerische Direkte Demokratie. Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Schweiz als Ermutigung für die Zukunft der Direkten Demokratie, in: H. K. Heußner/O. Jung (Hrsg.), *Mehr direkte Demokratie wagen*, 1. Aufl. 1999, S. 87 ff. (95).

21 Heußner/Jung, *direkte Demokratie* (Fn. 19), S. 126.

22 Heußner/Jung, *direkte Demokratie* (Fn. 19), S. 126.

23 Heußner/Jung, *direkte Demokratie* (Fn. 19), S. 126.

24 Heußner/Jung, *direkte Demokratie* (Fn. 19), S. 126.

II. Bewertung der Wirkpotenziale der Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg

Obschon sich mit Blick auf die vergleichsweise sehr geringe Anwendungshäufigkeit der Volksrechte in Deutschland eine unmittelbare Übertragung der soeben dargestellten Funktions- und Wirkungsmechanismen der Volksinitiative nach schweizerischem Vorbild auf die initiiierende Volksgesetzgebung in den deutschen Bundesländern an sich verbietet, lassen die beiden hier behandelten Artenschutz-Volksbegehren dennoch Tendenzen erkennen, die in eine sehr ähnliche Richtung weisen. Bemerkenswert erscheint vor allem, dass sich die Wirkpotenziale, die der Volksinitiative in der Schweiz zugeschrieben werden, sich auch im Gefüge der parlamentarischen Regierungssysteme der deutschen Länder entfalten, die grundsätzlich darauf angelegt sind, dass zur Durchsetzung einer politischen Agenda – dem „Regierungsprogramm“, wie es sich häufig auch aus dem jeweiligen Koalitionsvertrag ergibt – im Regelfall die von einer Parlamentsmehrheit getragene (Landes-)Regierung Gesetzesinitiativen in das Parlament (Landtag) einbringt und mittels ihrer Regierungsmehrheit durchsetzt. Hierfür steht der Landesregierung das Initiativrecht zu, so auch in den hier gewählten Referenzländern Bayern und Baden-Württemberg nach der jeweiligen Landesverfassung (vgl. Art. 71 BayVerf. bzw. Art. 59 Abs. 1 BWVerf.).²⁵

Betrachtet man vor diesem Hintergrund die hier herangezogenen beiden Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg, so lassen sich für die initiiierende Volksgesetzgebung in Deutschland und ihre Rolle im parlamentarischen Regierungssystem hinsichtlich der direktdemokratischen Wirkpotenziale zwei wesentliche Erkenntnisse ausmachen:

Erstens: Beide hier behandelten Volksbegehren weisen trotz der hohen Komplexität der mit ihnen jeweils verfolgten Anliegen, die noch dazu in Gestalt von Artikelgesetzen als Vorlage eingebracht wurden, einen hohen Mobilisierungsgrad unter den Abstimmungsberechtigten auf. Dies gilt in jedem Fall in Bayern für alle Verfahrensstufen und in Baden-Württemberg jedenfalls für die erste Stufe der Zulassung des Volksbegehrens.²⁶ In Bayern hat es sogar dazu geführt, dass die Staatsregierung dem Landtag die 1:1-

25 Zum Initiativrecht der Regierung jeweils näher für Bayern *W. Brechmann*, in: Th. Meder/W. Brechmann (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, Kommentar, 5. Aufl. 2014, Art. 71 Rn. 2 f., und für Baden-Württemberg *Winkler*, *Verfassung* (Fn. 10), Art. 59 Rn. 41.

26 Zu den Gründen, die im weiteren Verfahren schließlich zum „Scheitern am Quorum“ geführt haben, siehe oben B.II.3.

Übernahme des Volksbegehrens „Artenschutz & Naturschönheit“ empfohlen hat und der Landtag dem mit breiter Mehrheit gefolgt ist. Daran wird erkennbar, dass selbst umfängliche Volksbegehren zu komplexen Themen geeignet sind, bislang vom parlamentarischen Gesetzgeber nicht als hinreichend relevant erachtete Anliegen auf die politische Reformagenda zu setzen. Damit hat das Artenschutz-Volksbegehren in Bayern seine Anstoß- bzw. Katalysatorfunktion umfassend erfüllt und belegt so, dass gerade die initiiierende Volksgesetzgebung als direktdemokratisches Element nicht in Widerspruch zum parlamentarischen Regierungssystem steht, sondern dieses vielmehr im Sinne eines „Agenda Setting“ befruchten kann. Denn es stand nicht zu erwarten, dass die Regierungskoalition in Bayern ein derart weitreichendes Gesetz zum Artenschutz auf parlamentarischem Wege verfolgt hätte. In Baden-Württemberg ist es immerhin zu einem Dialogprozess zwischen Regierung, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Initiatoren gekommen, der ohne das Volksbegehren „Artenschutz – Rettet die Bienen“ ebenfalls nicht denkbar gewesen wäre. Damit kann auch für Baden-Württemberg – wenngleich gegenüber Bayern abgeschwächer – reklamiert werden, dass allein die Initiierung des Volksbegehrens dazu geführt hat, dass am Ende des Prozesses ein „Mehr“ an Artenschutz durch Übernahme einiger Anliegen aus dem Begehren in das nunmehr erlassene Parlamentsgesetz (siehe oben) erreicht werden konnte. Auch insoweit kann festgehalten werden, dass es (erst) durch die initiiierende Volksgesetzgebung gelungen ist, ein von der regierenden Mehrheit bislang nicht als derart relevant erachtetes Thema in rechtsförmiger Weise in den politischen Willensbildungsprozess einzuführen und im Kompromisswege zumindest partiell umzusetzen. Somit hat die direkte Demokratie in Gestalt der initiiierenden Volksgesetzgebung auch in Baden-Württemberg ihre Anstoß- bzw. Katalysatorfunktion erfüllt.

Zweitens: Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg sind jeweils infolge der Initiierung der Volksbegehren „Runde Tische“ eingerichtet worden, um einen differenzierten Dialogprozess in Gang zu setzen. Dies ist allen Kontroversen zum Trotz gerade für Baden-Württemberg herauszustellen. Initiiierende Volksgesetzgebung erfordert gerade auch die Möglichkeit des Kompromisses und ist daher auf Dialog zwischen den Akteuren angewiesen. Die beiden Artenschutz-Volksbegehren erweisen sich damit in der Gesamtschau zugleich als Motor für informelle Dialogprozesse im Spannungsfeld von parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung. Auch insoweit – mit einem gewissen „Verhandlungspfand“ der Initiatoren – zeigt vor allem das Artenschutz-Volksbegehren in Baden-Württemberg

nämlich trotz seines formalen Scheiterns, dass die initiiierende Volksgesetzgebung durchaus in der Lage ist, den parlamentarischen Gesetzgeber zu bestimmten Kompromissen in der Sache zu veranlassen.

D. Fazit

Die beiden hier behandelten Artenschutz-Volksbegehren in Bayern und Baden-Württemberg stehen stellvertretend dafür, dass die initiiierende Volksgesetzgebung auch in Deutschland – genauer: in den deutschen Bundesländern – in der Lage ist, diejenigen Effekte auf das politische System in toto zu erzielen, wie sie vor allem in der Schweiz mit der „Gaspedalfunktion“ der dortigen Volksinitiative verbunden werden. Trotz aller Unterschiede zeigt sich, dass vor allem die Möglichkeit besteht, bislang im parlamentarischen Raum vernachlässigte und gesellschaftlich scheinbar noch nicht mehrheitsfähige Themen außerhalb von Wahlen auf die politische Agenda zu heben und die Regierung mit ihrer parlamentarischen Mehrheit zu politischem Handeln anzuhalten. Gewiss darf die Bedeutung der initiiierenden Volksgesetzgebung als wichtige Ergänzung im parlamentarischen Regierungssystem nicht überschätzt werden. Dies gilt schon deshalb, weil die Anwendungshäufigkeit der Volksrechte in Deutschland nach wie vor eher gering ist. Gleichwohl kann gerade anhand der Artenschutz-Volksbegehren aufgezeigt werden, dass mit rechtsförmig ausgestalteten Initiativen aus dem Volk Wirkpotenziale verbunden sind, die sich auch in der Praxis parlamentarischer Regierungssysteme – wie in Bayern und Baden-Württemberg – entfalten.

4.

Rechtsprechung

Ausgewählte Entscheidungen zur direkten Demokratie 2019

Fabian Wittreck

I. Bundesverfassungsgericht

1. Bundesverfassungsgericht, 2. Kammer des Zweiten Senats, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 [Tenor]¹

1. Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.
2. Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

2. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 13. März 2019 – 2 BvP 1/15 – „Volksinitiative Mitteldeutschland“ [Tenor]²

1. Die Beschwerde des Beschwerdeführers zu 1. ist durch seinen Tod erledigt.
2. Im Übrigen wird die Beschwerde verworfen.

Anmerkung

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur direkten Demokratie sind vergleichsweise selten; zwei innerhalb kurzer Zeit auf jeden Fall eine Rarität. Dabei betrifft die zweite eine offensichtlich gescheiterte Neugliederungsinitiative nach Art. 29 GG und wartet nicht mit grundsätzlichen Aussagen auf. Die erste hat sogleich Konsequenzen in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nach sich gezogen (siehe unten III.2.d), enthält

1 Die Entscheidung ist jeweils mit Gründen dokumentiert in NVwZ 2019, S. 642-644; KommJur 2019, S. 338-340 und KommunalPraxis Wahlen 2020, S. 29-31.

2 Die Entscheidung ist mit Gründen dokumentiert in BVerfGE 151, 98-100.

sie doch grundsätzliche Aussagen. Im Streit um ein hessisches Bürgerbegehren hat die Kammer nunmehr festgestellt, daß „Vertrauensleute eines Bürgerbegehrens als in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehende ‚Amtswalter‘“ dem Staat bzw. der Kommune zuzurechnen sind und sich damit nicht auf Grundrechte (hier konkret Art. 19 Abs. 4 GG) berufen können (Rn. 17).

II. Landesverfassungsgerichte

1. Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Beschluss vom 26. Februar 2019 – LVerfG 2/18 [Leitsatz]³

Leitsatz

Die bloße Unterzeichnung einer Volksinitiative durch ein Mitglied des Verfassungsgerichts begründet weder den Ausschluss noch eine Besorgnis der Befangenheit im Verfahren über die Zulässigkeit der Volksinitiative.

Anmerkung

Die Entscheidung beschäftigt sich mit der Frage, wie die Unterstützung eines Volksbegehrens durch ein Mitglied eines anschließend zur Entscheidung berufenen Landesverfassungsgerichts zu bewerten ist; sie bemüht sich dabei um einen maß- und sinnvollen Mittelweg.

2. Hamburgisches Verfassungsgericht, Urteil vom 7. Mai 2019 – HVerfG 4/2018 [Leitsätze]⁴

Leitsätze

1. Hat das Hamburgische Verfassungsgericht gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 2 VAbstG darüber zu entscheiden, ob die Überarbeitung eines

3 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in SchlHA 2019, S. 206-207; NordÖR 2019, S. 183-184.

4 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2019, S. 340-352.

Gesetzentwurfs, der den Gegenstand einer Volksinitiative gebildet hat, die Grenzen einer gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 VAbstG zulässigen Überarbeitung wahrt, so prüft es auch, ob es sich um eine formal zulässige Überarbeitung handelt.

2. Aus § 6 Abs. 1 Satz 3 VAbstG folgt, dass der ursprüngliche Gesetzentwurf, der den Gegenstand einer Volksinitiative gebildet hat, vor Durchführung des Volksbegehrens nur einmal, nicht aber mehrfach geändert werden darf. Dies gilt auch, wenn mit einer weiteren Überarbeitung bloß redaktionelle Änderungen vorgenommen werden.
3. Es spricht viel dafür, dass mit dem Einreichen einer weiteren Überarbeitung ein zwischenzeitlich aufgegebenen Entwurf nicht mehr Gegenstand des Volksbegehrens sein kann, und zwar auch dann nicht, wenn die weitere Überarbeitung aus formalen Gründen unzulässig ist.
4. Aus dem Demokratieprinzip folgt für die Volksgesetzgebung ein Koppelungsverbot für Gegenstände, die materiell nicht in einem sachlich-inhaltlichen Zusammenhang zueinanderstehen.
 - a) Ob ein in diesem Sinne sachlich-inhaltlicher Zusammenhang besteht, ist nicht anhand der Intention oder des Zusammenhangs einer entworfenen Regelung zu ermitteln, sondern anhand des materiellen Inhalts der Regelung (vgl. HVerfG, Ur. v. 13.10.2016, HVerfG 2/16, JZ 2017, 360, juris Rn. 190 ff.).
 - b) Ein sachlich-inhaltlicher Zusammenhang in diesem Sinne besteht nicht zwischen Regelungen über Reinigungspersonal und Reinigungsstandards in Krankenhäusern einerseits und Regelungen über die Mindestpflegepersonalbemessung in Krankenhäusern andererseits.
5. Die Länder haben keine Gesetzgebungskompetenz für Regelungen zur Mindestausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal.
 - a) Für Regelungen, die die Qualität der Versorgung der Patientinnen und Patienten im Krankenhaus betreffen, hat der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG.
 - b) Von seiner Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG hat der Bund, soweit es Regelungen über die Personalausstattung mit Pflegepersonal in Krankenhäusern anbelangt, in den §§ 135 ff. SGB V – insbesondere in §§ 136a Abs. 2, 137i, 137j SGB V – abschließend und ohne hiermit die Grenzen seiner Gesetzgebungszuständigkeit zu überschreiten Gebrauch gemacht.

- c) Die abschließenden bundesgesetzlichen Regelungen in den §§ 136a Abs. 2, 137i, 137j SGB V sperren gleichgerichtete landesrechtliche Regelungen auch insoweit, als sie im Krankenhausplanungsrecht vorgesehen sind.
- d) Aus Öffnungsklauseln im Bundesrecht kann eine Regelungszuständigkeit der Länder für den Bereich der Pflegepersonalausstattung in Krankenhäusern nicht abgeleitet werden. Dies gilt sowohl im Hinblick auf § 136b Abs. 2 Satz 4 SGB V als auch mit Blick auf § 6 Abs. 1a Satz 2 KHG.
- 6. In Fällen einer teilweisen (Un-) Zulässigkeit eines Volksbegehrens kommt es darauf an, ob die Abspaltung eines Teils des ursprünglich beabsichtigten Volksbegehrens dessen Kern unberührt ließe. Hierfür ist zu klären, welche Bedeutung jeweils dem unzulässigen und dem zulässigen Teil zukommt, in welchem inhaltlichen und systematischen Zusammenhang die verschiedenen Teile stehen und ob der mutmaßliche Abstimmungswille der Wahlberechtigten, die die Volksinitiative unterstützt haben, dafür spricht, dass diese auch nur den verbleibenden Teil der Volksinitiative unterstützt hätten.

Anmerkung

Die umfangreiche Entscheidung betrifft gleich mehrere Themenkomplexe, die in der hier vorgenommenen Auswahl mehrfach vorkommen. Zunächst ist das zugrundeliegende Begehren eines von gleich dreien zum Komplex „Pflege“ (alle sind gescheitert; vgl. unten II.4 und II.6/7). Auch das berühmt-berüchtigte und vielseitig verwendbare „Koppelungsverbot“ taucht mehrfach auf (unten III.2.c). Grundlegend (damit nicht notwendig richtig) sind allerdings die Ausführungen zur möglichen Änderung eines Begehrens im Verfahren, da sie die wichtige Möglichkeit betreffen, direktdemokratische Instrumente zum Dialog mit dem Parlamentsgesetzgeber zu „ertüchtigen“. Kritikwürdig ist schließlich, daß das Hamburgische Verfassungsgericht – wie andere Landesverfassungsgerichte, wenn auch mit eigener Begründung – sich den unmittelbaren Zugriff auf die Kompetenzordnung des Grundgesetzes anmaßt und von einer Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG abieht (ebenso unten II.4, II.5 und II.7).

3. *Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 12. Juni 2019 – VerfGH 17/19 [Leitsatz]*⁵

Leitsatz

Für die Feststellung, ob der Senat, der sowohl Regierungs- (vgl. Art. 55 Abs. 1 VvB) als auch Verantwortlichkeit hat (vgl. Art. 67 Abs. 1 VvB), auf Regierungs- oder Verwaltungsebene tätig geworden ist, bedarf es einer wertenden Zuordnung der in den streitgegenständlichen Unterlagen erfassten Vorgänge. Während Regierung die Funktion der Staatsleitung und damit prinzipielle, vor allem politische Richtungs- und Lenkungsentscheidungen sowie solche Entscheidungen von besonderer Bedeutung für das Staatsganze umschreibt, dient das Verwaltungshandeln in erster Linie der Ausführung der Bundes- und Landesgesetze (vgl. Urteil vom 14. Juli 2010, 57/08 –, LVerfGE 22, 19 ff.).

Anmerkung

Die Entscheidung ist in einem Organstreit ergangen, in dem ein Abgeordneter Einsicht in die Akten zur Prüfung eines Volksbegehrens verlangte. Das Gericht hat dem teilweise stattgegeben, weil es diese Prüfung – konsequent, weil es um das Verhältnis zu einem weiteren von der Verfassung vorgesehenen Gesetzgebungsorgan geht – der Funktion der Staatsleitung zugeordnet hat. Der Senat hat mithin als Regierungsorgan gehandelt.

4. *Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 16. Juli 2019 – Vf. 41-IX-19*⁶

Leitsätze

1. Zur Frage der Zulassung eines Volksbegehrens zur Einführung von Vorgaben für die Pflege in Krankenhäusern.

5 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2019, S. 1025-1026.

6 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen, Gründen und Sondervotum dokumentiert in MedR 2020, S. 399-406.

2. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf ist mit Bundesrecht unvereinbar, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz fehlt.
 - a) Die auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG beruhenden bundesgesetzlichen Normierungen zur Bemessung und Finanzierung des Pflegepersonalbedarfs in Krankenhäusern und zu Personaluntergrenzen insbesondere in § 136a Abs. 2, §§ 137i und 137j SGB V versperren die Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung derselben Materie.
 - b) Es sind keine Anhaltspunkte dafür erkennbar, dass der Bundesgesetzgeber durch die erschöpfende Regelung der Pflegepersonalausstattung in Krankenhäusern die ihm nach dem Grundgesetz zustehenden Gesetzgebungszuständigkeiten überschritten hätte.
 - c) Die im Bundesrecht enthaltenen Öffnungsklauseln (§ 136b Abs. 2 Satz 4 SGB V, § 6 Abs. 1a Satz 2 KHG) erlauben keine Regelungen der Länder zur Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal.
3. Die Staatsregierung hat grundsätzlich selbst darüber zu befinden, ob und in welcher Weise sie von dem ihr in Art. 71 BV eingeräumten Gesetzesinitiativrecht Gebrauch machen will. Der Volksgesetzgeber darf die Staatsregierung nicht zur Vorlage eines Gesetzentwurfs verpflichten.
4. Die sich aus Art. 74 Abs. 2 i. V. m. Art. 7 Abs. 2 BV ergebende Abstimmungsfreiheit ist verletzt, wenn in der Begründung des Volksbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise die geltende Rechtslage unzutreffend und unvollständig erläutert wird. Dieser Mangel kann durch das Nachschieben einer ergänzenden Begründung nicht geheilt werden. Das Risiko, dass sich die Rechtslage während des Sammelns von Unterschriften für ein Volksbegehren ändert und die Grundlage für eine Zulassung dadurch möglicherweise entfällt, geht zulasten seiner Initiatoren.
5. Ohne die für unzulässig erachteten Teile wäre das mit dem Volksbegehren verfolgte Anliegen nur noch ein Torso. Der verbleibende Inhalt des Gesetzentwurfs ist daher nicht zulassungsfähig.

5. Landesverfassungsgericht Schleswig-Holstein, Urteil vom 6. Dezember 2019 – LVerfG 2/18 [Leitsätze]⁷

Leitsätze

1. In Verfahren in den Fällen des § 3 Nr. 7 LVerfGG – Streitigkeiten über die Durchführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden – ist das Landesverfassungsgericht nicht auf eine Kontrolle der vom Landtag in dessen Entscheidung benannten Gründe beschränkt, sondern prüft umfassend die Zulässigkeit der Volksinitiative nach Art. 48 Abs. 1 und 2 LV.
2. Die Entscheidungszuständigkeit des Landtages im Sinne von Art. 48 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 LV umfasst auch die Überprüfung der Verbandskompetenz des Landes Schleswig-Holstein. Dasselbe gilt daher auch für die Prüfungskompetenz des Landesverfassungsgerichts in den Verfahren in den Fällen des § 3 Nr. 7 LVerfGG.
3. Der Bundesgesetzgeber hat zu Fracking von seiner Gesetzgebungszuständigkeit mit § 9 Abs. 2 Nr. 3 und 4 sowie § 13a WHG umfassend Gebrauch gemacht und dazu eine abschließende Regelung getroffen. Diese Regelungen sind stoffbezogen und daher abweichungsfest im Sinne des Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 GG.

Anmerkung

Neu für das Landesverfassungsrecht im nördlichsten Bundesland ist Leitsatz 1. Für die Leitsätze 2 und 3 gilt auch hier, dass das Gericht in Ansehung der Maxime der „getrennten Verfassungsräume“ *ultra vires* agiert.

7 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in SchlHA 2020, S. 29-41; W+B 2020, S. 43-46; ZUR 2020, S. 170-172; ZfW 2020, S. 68-72; NVwZ 2020, S. 228-230; NordÖR 2020, S. 18-27; ZfB 2020, S. 145-164.

6. *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom
9. Dezember 2019 – St 1/19*

Leitsätze

1. Zur Frage des Ausschlusses und der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofs, dessen Ehefrau Vizepräsidentin der Bremischen Bürgerschaft ist.
2. Die Voraussetzungen für einen Ausschluss gem. § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG liegen nicht [sic], weil im Verfahren über die Zulässigkeit eines Volksbegehrens nach § 31 BremStGHG der Präsident der Bremischen Bürgerschaft nicht Verfahrensbeteiligter, sondern nach § 14 Abs. 2 BremStGH nur Mitwirkungsberechtigter ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens ist.
3. Allein die Mitwirkungsberechtigung der Ehefrau eines Richters im Verfahren begründet für sich genommen auch nicht die Besorgnis der Befangenheit, soweit sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung noch aus anderen Umständen ergibt.

Tenor

Der Richter ... ist nicht von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt begründet nicht die Besorgnis der Befangenheit.

Gründe

I.

[1] Das vorliegende Verfahren betrifft die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens gegeben sind.

[2] Gegenstand des Volksbegehrens ist ein Gesetz zur Änderung des Bremischen Krankenhausgesetzes mit dem Titel „Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus“. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sei eine bedarfsgerechte Min-

destpersonalzahl für Pflegekräfte im Krankenhaus zu definieren, Transparenz über die Qualitätsanforderungen und Personalvorgaben herzustellen sowie Konsequenzen zu formulieren, wenn diese Ziele nicht erreicht würden. Der Personalschlüssel sei von entscheidender Bedeutung für die Patientensicherheit, die Behandlungsqualität, den Behandlungserfolg und die Mitarbeitergesundheit.

[3] Der Senat der Freien Hansestadt Bremen hält die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nach §§ 9 und 10 des Bremischen Gesetzes über das Verfahren beim Volksentscheid (BremVEG) nicht für gegeben und begehrt gemäß § 12 Abs. 2 BremVEG eine Entscheidung des Staatsgerichtshofs hierüber. Der Gesetzentwurf enthalte nicht den für finanzwirksame Volksbegehren vorgeschriebenen Finanzierungsvorschlag. Das Gesetz verstoße zudem in materieller Hinsicht gegen höherrangiges Recht, weil dem Bund für Regelungen über die Mindestausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Rahmen der Regelungen zur Sozialversicherung zustehe, von der er auch umfassend und abschließend Gebrauch gemacht habe. Die Vertrauenspersonen gehen demgegenüber von der Zulässigkeit des Volksbegehrens aus. Sie sind der Auffassung, dass es den Bundesländern aufgrund ihrer Zuständigkeit für die Krankenhausplanung unbenommen sei, Qualitätsvorgaben auch für die Ausstattung der Krankenhäuser mit Pflegepersonal zu machen.

[4] Der Richter ... hat dem Staatsgerichtshof mit Schreiben vom 8. November 2019 folgende dienstliche Äußerung übermittelt:

[5] „In dem Verfahren betr. die Zulassung des Volksbegehrens ‚Bremer Gesetz gegen den Pflegenotstand, für mehr Personal und gute Versorgung im Krankenhaus‘ teile ich mit, dass es sich bei der Unterzeichnerin des Schriftsatzes der Mitwirkungsberechtigten zu 1. vom 08.05.2019, der damaligen Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, Frau ..., um meine Ehefrau handelt. In der aktuellen Legislaturperiode hat sie dort die Funktion einer Vizepräsidentin.“

[6] Dem Senat der Freien Hansestadt Bremen, den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens, dem Präsidenten der Bremischen Bürgerschaft und der Senatorin für Justiz und Verfassung ist die dienstliche Äußerung übersandt und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Eine Stellungnahme ist nicht erfolgt.

II.

[7] 1. Richter ... ist nicht kraft Gesetzes von der Ausübung des Richteramtes ausgeschlossen.

[8] Ein Richter des Staatsgerichtshofes ist nach § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen, wenn er selbst oder sein Ehepartner an der Sache beteiligt ist. Der Ausschluss eines Richters ist als Ausnahme von seiner gesetzlich vorgesehenen Mitwirkung konstruiert. Deshalb ist die Vorschrift über den Ausschluss von Richtern schon aus rechtssystematischen Gründen eng auszulegen. Der Begriff der Beteiligung an der Sache ist vor diesem Hintergrund in einem konkreten, strikt verfahrensbezogenen Sinne zu verstehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.01.2004 – 2 BvF 1/98, juris Rn. 5; *Heusch*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf*, BVerfGG, § 18 Rn. 12, 13). Es muss sich danach regelmäßig um eine Beteiligung am verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst oder am Ausgangsverfahren handeln. Die Beteiligung zeichnet sich durch ein unmittelbares rechtliches Interesse an der Sache aus (*Heusch*, a.a.O., § 18 Rn. 13; ebenso *Lenz/Hansel*, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 18 Rn. 9 ff.). Ein allgemeines Interesse am Ausgang des Verfahrens, wie es sich etwa aufgrund der Zugehörigkeit zu einem betroffenen Berufsstand oder einer politischen Partei ergeben kann, stellt hingegen gemäß § 18 Abs. 2 BVerfGG keine den Ausschluss rechtfertigende Beteiligung an der Sache dar. Die unmittelbare Betroffenheit muss sich aufgrund einer konkret-individuellen Sonderbeziehung ergeben. Deshalb sind auch diejenigen, die nach § 22 Abs. 5 GOBVerfG aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse auf einem Gebiet um Stellungnahme ersucht werden, keine Verfahrensbeteiligten im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 94, 241, 256), da sie kein individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens haben.

[9] Nach diesen Maßstäben ist die Ehefrau des Richters ... als jetzige Vizepräsidentin und ehemalige Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft keine Verfahrensbeteiligte im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG. Der Präsident der Bürgerschaft ist vorliegend nur Mitwirkungsberechtigter ohne konkret-individuelles Interesse am Ausgang des Verfahrens.

[10] Das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist in § 31 BremStGHG geregelt. Hält danach der Senat der Freien Hansestadt Bremen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung eines Volksbegehrens nicht für gegeben, so führt er die Entscheidung des Staatsgerichtshofes darüber herbei. Der Staatsgerichtshof stellt in seiner Entscheidung fest, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens gegeben sind. Die gesetzlichen Voraussetzungen ergeben sich aus §§ 9 und 10 BremVEG. Neben einer Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit der Landes-

verfassung prüft der Staatsgerichtshof danach insbesondere, ob der vorgelegte Gesetzentwurf mit Bundesrecht in Einklang steht. Antragsteller in dem Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren ist allein der Senat der Freien Hansestadt Bremen. Als Verfahrensbeteiligte sind ferner die Vertrauenspersonen anzusehen, die im Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens namentlich zu bezeichnen sind (vgl. § 10 Abs. 2 Nr. 3 Brem-VEG).

[11] Keine Verfahrensbeteiligten, sondern nur Mitwirkungsberechtigte sind hingegen die Senatorin für Justiz und Verfassung sowie der Präsident der Bürgerschaft. Nach den allgemeinen Vorschriften des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, die auch für das Verfahren über die Zulassung von Volksbegehren gelten, ist die Senatorin für Justiz und Verfassung von jedem Verfahren und von jedem Termin zu benachrichtigen (vgl. § 14 Abs. 2 BremStGHG). Sie kann an der Verhandlung teilnehmen oder einen Vertreter entsenden. Das gleiche gilt nach § 14 Abs. 2 Satz 3 BremStGHG in Ansehung des Präsidenten der Bürgerschaft, sofern die Bürgerschaft nicht Beteiligte des Verfahrens ist. § 14 Abs. 2 BremStGHG differenziert insofern ausdrücklich zwischen der Beteiligteigenschaft und der Berechtigung zur Mitwirkung am Verfahren, die der Senatorin für Justiz und Verfassung und dem Präsidenten der Bürgerschaft mit Blick auf ihre besondere Kenntnis auf dem Gebiet des Landesverfassungsrechts eingeräumt wird. Ist die Bürgerschaft wie im Organstreitverfahren oder der Präsident der Bürgerschaft wie im Falle der Zurückweisung eines Bürgerantrags selbst verfahrensbeteiligt, scheidet eine Mitwirkung nach § 14 Abs. 2 BremStGHG aus. In allen anderen Verfahrensarten wirkt der Präsident der Bürgerschaft in verfassungsrechtlichen Streitverfahren vor dem Staatsgerichtshof mit, ohne ein unmittelbar rechtliches Interesse am Ausgang des Verfahrens zu haben und damit auch ohne verfahrensbeteiligt im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zu sein.

[12] 2. Die von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 mitgeteilten Umstände begründen nicht die Besorgnis der Befangenheit.

[13] a) Bei der dienstlichen Äußerung des Richters ... handelt es sich um eine Erklärung im Sinne des § 19 Abs. 3 BVerfGG. Diese Regelung setzt nicht voraus, dass der Richter sich selbst für befangen hält. Es genügt, dass er Umstände anzeigt, die Anlass geben, eine Entscheidung über die Besorgnis der Befangenheit zu treffen (vgl. BVerfGE 102, 192, 194; 88, 1, 3; 88, 17, 22; 98, 134, 137; 101, 46, 50). Teilt der Richter solche Umstände dem Gericht mit, hat es über die Befangenheit zu befinden.

[14] Soweit die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Blick auf den Wortlaut des § 19 Abs. 3 BVerfGG Kritik in der Literatur erfahren hat (vgl. u.a. *Epping*, DVBl. 1994, 449; *Brocke* DVBl. 1999, 1349; *Lechner/Zuck*, BVerfGG, 6. Aufl. 2011, § 19 Rn. 8; *Lenz/Hansel*, 2. Aufl. 2015, BVerfGG, § 19 Rn. 27), kann dem nicht gefolgt werden. Im Rahmen des § 19 Abs. 3 BVerfGG können keine anderen Maßstäbe gelten als im Falle eines Ablehnungsantrags nach § 19 Abs. 1 BVerfGG. Auch bei der Selbstablehnung kann es daher nicht auf die subjektive Befangenheitseinschätzung des betroffenen Richters ankommen⁸ sondern allein auf die Besorgnis der Befangenheit aus der Perspektive der Verfahrensbeteiligten. Nach § 19 Abs. 3 BVerfGG sollen gerade solche Umstände offenbart werden, die im Wesentlichen nur dem Betroffenen bekannt sein können. Hierfür reicht es aus, dass sich aus diesen Umständen Zweifel an der Unvoreingenommenheit eines Richters ergeben können. Die Vorschrift eröffnet dem Gericht auf diese Weise die Möglichkeit, etwaige in der Öffentlichkeit erhobene oder sonst im Raum stehende Befangenheitsvorwürfe auszuräumen und die Besetzung des Spruchkörpers für das weitere Verfahren zu klären (vgl. *Heusch*, in: *Burkiczak/Dollinger/Schorkopf*, BVerfGG, § 19 Rn. 41, insbesondere Fn. 182). Mit Blick auf das sachliche Anliegen der Norm sind die Befangenheitsbegriffe in § 19 Abs. 1 und 3 BVerfGG einheitlich auszulegen. Den unterschiedlichen Begrifflichkeiten in Absatz 1 (Besorgnis der Befangenheit) und Absatz 3 (Erklärung der Befangenheit) kommt vor diesem Hintergrund keine maßgebliche Bedeutung zu (vgl. *Sauer*, in: *Walter/Grünwald, BeckOK, BVerf-GG*, 7. Ed. 01.06.2019, § 19 Rn. 17).

[15] b) Der von dem Richter ... mit dienstlicher Äußerung vom 8. November 2019 angezeigte Sachverhalt bietet keinen Anlass, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln.

[16] Die Besorgnis der Befangenheit eines Richters des Staatsgerichtshofes setzt nach § 12 Abs. 1 i.V.m. § 19 BVerfGG voraus, dass ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Zweifel an seiner Unparteilichkeit zu rechtfertigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Richter tatsächlich parteilich oder befangen ist oder ob er sich selbst für befangen hält. Entscheidend ist allein, ob bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlass besteht, an der Unvoreingenommenheit des Richters zu zweifeln (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; 101, 46, 50, jeweils m.w.N.). Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Richterinnen und Richter eines Verfassungsgerichts über jene in-

8 Das hier wohl gebotene Komma fehlt im Original.

nere Unabhängigkeit und Distanz verfügen, die sie befähigen, in Unvoreingenommenheit und Objektivität zu entscheiden. Bei den Vorschriften über die Besorgnis der Befangenheit geht es aber auch darum, bereits den bösen Schein einer möglicherweise fehlenden Unvoreingenommenheit zu vermeiden (vgl. BremStGH, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 19). Eine Besorgnis der Befangenheit im Sinne des § 12 Abs. 1 BremStGHG i.V.m. § 19 BVerfGG kann nicht aus den allgemeinen Gründen hergeleitet werden, die nach der ausdrücklichen Regelung des § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG einen Ausschluss von der Ausübung des Richteramtes nicht rechtfertigen. Es wäre ein Wertungswiderspruch, könnte gerade auf diese Gründe dennoch die Besorgnis der Befangenheit gestützt werden. Es muss etwas Zusätzliches gegeben sein, das über die in § 18 Abs. 2 und 3 BVerfGG genannten Umstände hinausgeht, damit eine Besorgnis der Befangenheit als begründet erscheinen kann (vgl. BVerfGE 102, 192, 195; BremStHG, Beschl. v. 05.04.2016 – St 1/16 u.a., juris Rn. 20).

[17] Vorliegend sind solche zusätzlichen Umstände nicht ersichtlich. Der Umstand, dass Richter ... mit der derzeitigen Vizepräsidentin und früheren Präsidentin der Bürgerschaft verheiratet ist, bietet keinen Anlass an seiner Unvoreingenommenheit zu zweifeln. Dieser Umstand führt bereits nicht zu einem Ausschluss des Richters, weil seine Ehefrau nicht als Verfahrensbeeteiligte im Sinne des § 18 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG anzusehen ist. Sie vermag ebenso wenig eine Befangenheit zu begründen. Allein auf die Mitwirkungsberechtigung im Verfahren, die der Ehefrau des Richters ... in ihrer Funktion als Präsidentin der Bürgerschaft zukam, kann auch eine Befangenheit nicht gestützt werden, da sich ein bestimmtes Interesse am Ausgang des Verfahrens weder aus der Mitwirkung selbst ergibt noch sonst erkennbar ist.

[18] Diese Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Anmerkung

Eine bislang wohl singuläre Konstellation, die sich von der Unterzeichnung/Unterstützung eines Volksbegehrens durch Richterinnen und Richter eines später zur Entscheidung berufenen Verfassungsgerichts nochmals abhebt. Die feine Unterscheidung von der Beteiligung am Verfahren oder der bloßen Mitwirkungsberechtigung daran mag dogmatisch tragfähig sein – als besonders „feinfühlig“ wird man den Umgang mit einem optisch derart

unglücklichen und der Bevölkerung schwer vermittelbaren Vorgang kaum bezeichnen können.

7. *Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom 20. Februar 2020 – St 1/19 [Leitsätze]*⁹

Leitsätze

1. Ein finanzwirksames Volksbegehren muss nach § 10 Abs. 2 Nr. 1 BremVEG in Verbindung mit Art. 71 Abs. 2 BremLV einen Finanzierungsvorschlag enthalten, auch wenn es nicht wesentlich in den Staatshaushalt eingreift. Greift es wesentlich in den Staatshaushalt ein, ist es bereits gemäß § 9 Satz 2 BremVEG unzulässig.
2. Die Anforderungen an einen Finanzierungsvorschlag dürfen nicht derart überspannt werden, dass die Durchführung eines finanzwirksamen Volksbegehrens faktisch unmöglich wird. Erforderlich, aber auch hinreichend ist, wenn sich die Initiatoren des Volksbegehrens mit den Fragen der Finanzierung eingehend auseinandersetzen, die entstehenden Kosten und deren Kompensation zumindest annäherungsweise benennen und nachvollziehbar darstellen.
3. Der Bund hat von seiner sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Personalausstattung von Krankenhäusern mit Pflegepersonal umfassend und abschließend Gebrauch gemacht. Durch die abschließende Regelung dieses Sachbereichs tritt eine Sperrwirkung auch gegenüber der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Krankenhausplanungsrecht ein.

Anmerkung

Hier nun die folgende Sachentscheidung zu Nr. II.6. Zur Gesetzgebungskompetenz gilt das bereits Gesagte. Immerhin lässt sich festhalten, dass die Ausführungen zum Finanzvorbehalt (vgl. Leitsätze 1 und 2) sich deutlich und erfreulich von älteren Ausführungen des Staatsgerichtshofs zur Sache abheben.

9 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NordÖR 2020, S. 272-279.

III. Verwaltungsgerichtsbarkeit

1. Oberverwaltungsgerichte

a) Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 13. März 2019 – 4 B 18.1851 [Leitsätze]¹⁰

Leitsätze

1. Eine Gemeinde darf sich auch mit einem überörtlichen Straßenbauvorhaben, für das ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss vorliegt, jederzeit befassen und ihre aus dem Selbstverwaltungsrecht folgenden Belange gegenüber den für die Bauausführung zuständigen Stellen zur Geltung bringen.
2. Einem Bürgerbegehren, das sich gegen die Realisierung eines bereits unanfechtbar genehmigten bzw. planfestgestellten Infrastrukturprojekts wendet, fehlt die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit, wenn die Fragestellung so formuliert ist, dass „alles“ unternommen werden soll, um den Bau zu verhindern.

Anmerkung

Wenn jemand öffentlich verspricht, „alles“ für eine Sache zu tun, drängt sich dem kundigen Beobachter oder der kundigen Beobachterin der Vergleich zu Treuschwüren von Fußballvereinen zu ihrem Trainingsleitungspersonal auf. Auch wer diejenigen, die direktdemokratische Vorhaben auf den Weg bringen wollen, mit Wohlwollen begegnet und die Hürden gegenüber diejenigen für die professionelle staatliche Bürokratie senken oder wenigstens mit Augenmaß handhaben möchte, dürfte angesichts derartiger Formulierungen zurückschrecken.

10 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2020, S. 175-179; KommJur 2020, S. 94-98; BayVBl. 2020, S. 276-280.

*b) Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Urteil vom
22. Mai 2019 – I B 140/19*

Tenor

Die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 1. Kammer – vom 21. Mai 2019 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen die Antragsteller je zur Hälfte mit Ausnahme ihrer eigenen außergerichtlichen Kosten, die jeder Antragsteller selbst trägt.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

[1] I. Die Antragsteller, eine politische Partei und eine abstimmungsberechtigte Bürgerin, begehren, der Antragsgegnerin, einer Gemeinde des Landes Bremen, im Wege der einstweiligen Anordnung die Fortführung einer Öffentlichkeitskampagne des Senats der Antragsgegnerin in Bezug auf einen am 26. Mai 2019 stattfindenden Volksentscheid über ein Ortsgesetz zu untersagen. Hilfsweise begehren sie, der Antragsgegnerin die Verwendung der Abbildung eines „Kreises mit eingefügtem handschriftlichem Ankreuzen“ im Rahmen dieser Kampagne zu untersagen. Das Verwaltungsgericht hat die Anträge abgelehnt. Hiergegen wendet sich die Beschwerde der Antragsteller.

[2] II. Die Beschwerde hat keinen Erfolg. Sie rechtfertigt auf der Grundlage des gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO allein maßgeblichen Beschwerdevorbringens keine Änderung der erstinstanzlichen Entscheidung.

[3] Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung aus zwei die Entscheidung jeweils selbständig tragenden Gründen abgelehnt: Erstens könne eine unrechtmäßige Beeinflussung des Volksentscheids nicht von den Antragstellern geltend gemacht werden, sondern nur von den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 VolksentscheidG). Zweitens sei die umstrittene Kampagne rechtmäßig, denn sie sei von der Befugnis der Gemeindeorgane gedeckt, sich gegenüber der Öffentlichkeit objektiv und sachlich zu bevorstehenden Volksentscheiden zu äußern. Die Beschwerde könnte daher nur dann Erfolg haben, wenn

sich in Anbetracht des Beschwerdevorbringens beide Gründe als nicht tragfähig erweisen würden. Dies ist jedoch nicht der Fall.

[4] 1. Das Verwaltungsgericht hat unter Hinweis auf entsprechende Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (Beschl. v. 13.02.1991 – 4 CE 91.404 –, juris Rn. 41) und des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin (Beschl. v. 08.03.1996 – 14/96 u.a. –, juris Rn. 19) ausgeführt, dass weder einzelne Abstimmungsberechtigte noch politische Parteien gerichtlich gegen eine behauptete unzulässige Beeinflussung eines Volksentscheids durch Staatsorgane vorgehen können. Dieses Recht stehe allein den Vertrauenspersonen des Volksentscheids zu. Die Beschwerde wendet hiergegen lediglich in einem Satz ein, dass niemand mehr ein Volksbegehren zu starten brauche, „wenn gleichzeitig einer politische [sic] Partei als einem Zusammenschluss von Menschen mit dem Ziel politischer Mitsprache die Kritik und die Kontrolle staatlichen Handelns verwehrt werden soll.“ Soweit sich dieser Satz auf die „Kontrolle“ staatlichen Handelns bezieht, verkennen die Antragsteller, dass verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gerade nicht einer objektiven Kontrolle der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns dient, sondern der Durchsetzung eigener Rechte der jeweiligen Kläger bzw. Antragsteller. Das Volksentscheidsgesetz weist die Befugnis, die Rechte eines Volksbegehrens (auch vor Gericht) zu vertreten, den Vertrauenspersonen des Volksbegehrens zu (§ 10 Abs. 2 Nr. 3 VolksentscheidG), und nicht etwa jedem einzelnen Abstimmungsberechtigten oder jeder politischen Partei, die die inhaltlichen Ziele des Volksbegehrens teilt. Inwiefern der angefochtene Beschluss den Antragstellern „Kritik“ am Vorgehen des Senats der Antragsgegnerin „verwehren“ soll, erschließt sich dem Oberverwaltungsgericht nicht. Die Antragsteller haben sich bereits öffentlich kritisch hierzu geäußert und es bleibt ihnen unbenommen, dies weiterhin zu tun.

[5] 2. Auf die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die umstrittene Öffentlichkeitskampagne rechtmäßig sei, geht die Beschwerde ebenfalls nur in einem Satz ein. Sie ist der Auffassung, „[w]enn der Einsatz der staatlichen (städtischen) Ressourcen für Werbekampagnen der Regierung erlaubt wird, braucht niemand mehr ein Volksbegehren zu starten, das gegen die (aktuellen) Interessen und Vorstellungen der (aktuellen) Regierung gerichtet ist – am Ende gewinnt dann sowieso immer der Senat.“ Dabei verkennen die Antragsteller, dass sich das Verwaltungsgericht durchaus des Umstandes bewusst war, dass der Öffentlichkeitsarbeit von Gemeindeorganen in Bezug auf Volksentscheide rechtliche Grenzen gesetzt werden müssen, damit die Freiheit und die Fairness der Abstimmung gewahrt bleiben.

Das Verwaltungsgericht hat unter Bezugnahme auf zahlreiche verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Entscheidungen herausgearbeitet, dass (nur) eine objektive und sachliche Öffentlichkeitsarbeit zulässig ist, dass in diesem Rahmen aber auch eindeutige Abstimmungsempfehlungen im Sinne eines „Ja“ oder „Nein“ ausgesprochen werden dürfen und dass die umstrittene Kampagne sich im Rahmen des bisher von den Gerichten für zulässig erachteten halte. Damit setzen sich die Antragsteller nicht konkret auseinander.

[6] 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO.

[7] Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG.

Anmerkung

Eine ewige Geschichte. Der von der Mehrheit im Parlament oder in der Kommunalverwaltung getragenen Exekutive die Aufgabe anzuvertrauen, über direktdemokratische Initiativen zu „informieren“, kommt nach langjährigen Erfahrungen dem Versuch gleich, Vampiren die Aufsicht über eine Blutbank zu übertragen. Dabei soll hier zum konkreten Fall gar nicht Stellung genommen werden (es folgen noch weitere). Interessanter ist der Dis-sens in der Frage, wer denn nun die (mögliche) unzulässige Beeinflussung des Grundrechts auf freie Abstimmung im Bürger- oder Volksentscheid rügen darf – hier gehen die Ansichten auf beunruhigende Weise auseinander (was die Folgefrage aufwirft, ob nicht auch hier taktisch argumentiert wird).

c) *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 [Leitsätze]*¹¹

Leitsätze

Die Vertretungsberechtigten eines Bürgerbegehrens haben einen Anspruch auf die gesetzliche Durchführung des Bürgerentscheids.

11 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NWVB1. 2019, S. 459-463.

Bei ihren Stellungnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung eines Bürgerentscheids unterliegen gemeindliche Organe dem Sachlichkeitsgebot. Der wirtschaftliche Wert der (Werbe-) Kampagne eines Oberbürgermeisters ist insoweit unerheblich, solange die Abstimmungsberechtigten in ihrem Abstimmungsverhalten nicht unzulässig beeinflusst werden.

Anmerkung

Eine Variation des gleichen Themas. Auch hier sollen allein die Vertretungsberechtigten rügefähig sein.

d) Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz, Urteil vom 25. September 2019 – 10 A 10472/19 [Leitsätze]¹²

Leitsätze

1. Ein Bürgerbegehren zu der Frage, ob eine abgabenpflichtige, etwa eine ausbaubeitragspflichtige Maßnahme durchgeführt werden soll, ist nicht gemäß § 17a Abs. 2 Nr. 4 GemO unzulässig.
2. Grundsatzbeschlüsse des Gemeinderates, die ein Projekt in dem Sinne einleiten, dass sie „weichenstellend“ sind, und Projektbeschlüsse, welche für die Verwirklichung einer Maßnahme „grünes Licht“ geben, sind bürgerbegehrensfähig. Dem gegenüber können Konzeptbeschlüsse, die lediglich der Ermittlung der tatsächlichen Grundlagen für verbindliche spätere Entscheidungen dienen, nicht mit einem Bürgerbegehren angegriffen werden (vgl. OVG RP zu einem Ratsbeschluss, mit dem die Entwicklung eines Konzepts für eine Abfallverbrennungsanlage beauftragt wird, Urteil vom 25. November 1997 – 7 A 12417/96 –, juris, Rn. 26).
3. Ist ein Bürgerbegehren gegen einen Grundsatzbeschluss über eine beabsichtigte gemeindliche Maßnahme nicht fristgerecht i.S.d. § 17a Abs. 3 Satz 1 2. HS GemO eingereicht worden und deshalb unzulässig, werden hierdurch weitere Bürgerbegehren, welche sich gegen die Maßnahme als solche richten gesperrt (a.A. VGH BW, Beschluss vom 30. September 2010 – 1 S 1722/10 –, juris, Rn. 15).

12 Die Entscheidung ist mit Leitsätzen und Gründen dokumentiert in NVwZ-RR 2020, S. 655-657.

e) *OVG Lüneburg, Urteil vom 4. Dezember 2019 – 10 LC 43/19*
[Leitsatz]¹³

Leitsatz

Jede Unterschriftenliste muss den vollen Wortlaut des Bürgerbegehrens und damit neben der Bezeichnung der begehrten Sachentscheidung auch die Begründung sowie die vertretungsberechtigten Personen enthalten. Eine Bezugnahme auf ein anderes Schriftstück, das mit der Unterschriftenliste nicht oder nur lose verbunden ist, ist insoweit nicht ausreichend.

Anmerkung

Die Entscheidung betrifft im Kern eine reine Formfrage. Ob sie sachgerecht ist, mag man dahinstellen. Moderne Formen der Informationsübermittlung und -gewinnung dürfte sie eher ausblenden und sich als ähnlich analog darstellen wie der Widerstand in der Justiz gegen die „elektronische Akte“.

f) *OVG Lüneburg, Urteil vom 4. Dezember 2019 – 10 LC 154/18*
[Leitsätze]¹⁴

Leitsätze

1. Die Zuständigkeit der kommunalen Organe für nach § 138 Abs. 1 S. 2 NKomVG bindende Beschlüsse richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 58, 76 Abs. 2 NKomVG.
2. Das Abstimmungsverhalten von Vertreterinnen und Vertretern der Kommune in der Gesellschafterversammlung einer kommunalen Eigengesellschaft kann grundsätzlich Gegenstand eines Bürgerbegehrens sein.

13 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NdsVBl. 2020, S. 148-149.

14 Die Entscheidung ist mit Leitsatz und Gründen dokumentiert in NdsVBl. 2020, S. 144-147; NVwZ 2020, S. 727-730; KommJur 2020, S. 214-218.

Anmerkung

Interessant und weiterführend ist der 2. Leitsatz zum Abstimmungsverhalten von Vertreterinnen und Vertretern der Kommune.

2. Verwaltungsgerichte

a) VG Würzburg, Beschluss vom 18. Januar 2019 – W 2 E 19.28

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerinnen haben die Kosten des Verfahrens gesamtschuldnerisch zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

[1] Die Antragstellerinnen begehren mit Schriftsatz vom 14. Januar 2019 den Widerruf, hilfsweise die Unterlassung von Äußerungen des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin im Rahmen der Vorbereitung der für Sonntag, den 20. Januar 2019, angesetzten Abstimmung über ein Rats- und Bürgerbegehren bis spätestens 19. Januar 2019.

[2] Unter Verweisung auf die Antragsbegründung wird beantragt:

I. Die Antragsgegnerin wird verurteilt, den folgenden Widerruf binnen angemessener Frist – spätestens am Samstag, den 19.01.2019 – vor dem Bürgerentscheid der Antragstellerinnen bzw. vor dem Entscheid über das Ratsbegehren der Antragsgegnerin auf eigene Kosten in geeigneter, gut wahrnehmbarer Layout-/Druckposition im Schweinfurter Tagblatt, bekannt zu geben:

1. „Die Stadt Schweinfurt hat in der Bürgerunterrichtung zu den Bürgerentscheiden über das Bürgerbegehren ‚Für einen klimaschützenden und kostengünstigen Stadtwald‘ und über das Ratsbegehren ‚Stadtgrün mit Zukunft: Bürgerpark für alle‘ die folgenden unrichtigen Behauptungen aufgestellt, die sie hiermit widerruft:

a) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass die Stadt auf dem Konversionsgelände einen ‚der Größe nach nicht näher festgelegten Wald‘ anlegen muss, wenn die Bürger für den Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) mit JA stimmen.

Unrichtig ist auch die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass der Stadtwald auf die Konversionsfläche der ehemaligen Ledward-Kaserne beschränkt ist, mit ‚dem Konversionsgelände‘ in der Fragestellung des Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) sei nur die ehemalige Ledward-Kaserne gemeint.

Unrichtig ist auch die Behauptung der Stadt Schweinfurt, dass der Stadtwald eine maximal mögliche zusätzliche Waldfläche von 7 ha umfassen würde.

Diese Behauptungen werden nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass der Stadtwald nach den Bürgerentscheid 2 den gleichen Flächenumfang wie die Grünfläche der geplanten Landesgartenschau, nämlich mindestens ca. 10 ha haben soll.

b) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, ein neu anzulegender Stadtwald schließe über viele Jahre alle Menschen aus.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass bei einem neu angelegten Wald keine solchen Schutzmaßnahmen vorgesehen werden müssen, sodass dieser sehr wohl betreten werden könnte.

c) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, es gäbe ‚bereits einen Stadtwald in und unmittelbar um Schweinfurt‘ und auch der erweckte Eindruck, dass sich 1.800 ha Wald in Stadtnähe befinden.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass es im Westen und Süden von Schweinfurt keine Waldbestände gibt und daher die von Bürgerentscheid 2 vorgesehene zusätzliche Waldfläche von ca. 10 ha eine erhebliche Zunahme der Waldfläche bedeutet.

d) Unrichtig ist die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, dass die auf dem Areal verlaufende Fernwärmeleitung kostspielig verlegt werden müsste, sollte dort ein Wald realisiert werden, dadurch würden gegenüber dem Bürgerpark Zusatzkosten entstehen.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist vielmehr, dass Schutzstreifen von beidseits 2,5-5 m neben der Fernwärmeleitung ausreichen, die mit der Anlage von Wegen oder Freiflächen (Lichtungen) etc. kombiniert werden können.“

2. „Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Öffentlichkeit unrichtige Feststellungen getroffen, die hiermit widerrufen werden.

a) Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Sondersendung ‚LGS‘ von Radio Primaton am 7. Oktober 2018 in einem Redebeitrag behauptet, dass die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushalts von 12 Millionen Euro für die Landesgartenschau enthalten sei, während die Entsiegelung vor der Anpflanzung des Stadtwalds Millionen Euro koste, die gesondert aufgebracht werden müssten. Die Stadt Schweinfurt widerruft diese Erklärung, weil sie unrichtig ist.

Richtig ist, dass die Kosten für die Entsiegelung des Areals nicht im Budget der Landesgartenschau enthalten sind und sowohl zu den vom Bürgerentscheid 1 als auch vom Bürgerentscheid 2 verursachten Kosten hinzukommen und damit keinen spezifischen Nachteil für den Bürgerentscheid 2 ‚Stadtwald‘ darstellen.

b) Unrichtig ist auch die Behauptung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin, dass der geplante Stadtwald ein Nadelholzwald werden soll.

Diese Behauptung wird nicht weiter aufrechterhalten.

Richtig ist, dass der geplante Stadtwald nicht als Nadelholzwald angelegt werden soll.“

II. Höchst hilfsweise für den Fall, dass das Gericht dem Antrag in Ziffer I nicht folgen und nicht zum Widerruf der aufgeführten Äußerungen verpflichten sollte, wird beantragt:

Die Antragsgegnerin wird dazu verurteilt, folgende Erklärung binnen angemessener Frist – spätestens am Samstag den 19.1.2019 – vor dem Bürgerentscheid der Antragstellerinnen bzw. vor dem Entscheid über das Ratsbegehren der Antragsgegnerin auf eigene Kosten in geeigneter, gut wahrnehmbarer Layout/Druckposition im Schweinfurter Tagblatt bekannt zu geben:

1. „Die Stadt Schweinfurt hat in der Bürgerunterrichtung zu den Bürgerentscheiden über das Bürgerbegehren ‚Für einen klimaschützenden und kostengünstigen Stadtwald‘ und über das Ratsbegehren ‚Stadtgrün mit Zukunft: Bürgerpark für alle‘ die folgenden unrichtigen Behauptungen aufgestellt, die sie nicht mehr wiederholen wird:– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass die Stadt auf dem Konversionsgelände einen der Größe nach nicht näher festgelegten Wald anlegen muss, wenn die Bürger für den Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) mit JA stimmen.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 1 der Bürgerunterrichtung, dass der Stadtwald auf die Konversionsfläche der ehemaligen Ledward-Kaserne beschränkt ist, mit ‚dem Konversionsgelände‘ in der Fragestellung des Bürgerentscheid 2 (Stadtwald) sei nur die ehemalige Ledward-Kaserne gemeint.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt, dass der Stadtwald eine maximal mögliche zusätzliche Waldfläche von 7 ha umfassen würde.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, es gäbe ‚bereits einen Stadtwald in und unmittelbar um Schweinfurt‘, im Zusammenhang mit der weiteren und insoweit irreführenden Aussage, dass es sich um eine Fläche von 1800 ha der Stadt Schweinfurt und der Hospitalstiftung handelt.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, ein neu anzulegender Stadtwald schließe über viele Jahre alle Menschen aus.

– Die Behauptung der Stadt Schweinfurt auf Seite 2 der Bürgerunterrichtung, dass die auf dem Areal verlaufende Fernwärmeleitung kostspielig verlegt werden müsste, sollte dort ein Wald realisiert werden, dadurch würden gegenüber dem Bürgerpark Zusatzkosten entstehen.“

2. „Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Öffentlichkeit im Zusammenhang mit den Bürgerentscheiden mehrere unrichtige Feststellungen getroffen, die nicht wiederholt werden.

a) Der Oberbürgermeister der Stadt Schweinfurt hat in der Sondersendung ‚LGS‘ von Radio Primat am 7. Oktober 2018 in einem Redebeitrag behauptet, dass die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushalts von 12 Millionen Euro für die Landesgartenschau enthalten sei, während die Entsiegelung vor der Anpflanzung des Stadtwalds Millionen Euro koste, die gesondert aufgebracht werden müssten.

b) Die Behauptung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin, dass der geplante Stadtwald ein Nadelholzwald werden soll.

Die Stadt Schweinfurt wiederholt diese Behauptungen nicht.“

[3] Auf den Inhalt der Schriftsätze vom 17. Januar 2019 wird verwiesen.

[4] Die Antragsgegnerin beantragt,
den Antrag abzulehnen.

[5] Auf den Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 17. Januar 2019 und die beigefügten Anlagen wird Bezug genommen.

[6] Auf den Inhalt der Gerichtsakte und den Inhalt der vorgelegten Anlagen und Behördenakten wird verwiesen.

II.

[7] Der zulässige Antrag ist nicht begründet.

1.

[8] Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor oder mit Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts der Antragstellerinnen vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung für eine einstweilige Anordnung ist demnach, das Vorliegen eines Rechts, dessen Sicherung die Anordnung dient (Anordnungsanspruch) sowie die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs (Anordnungsgrund). Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind von der Antragstellerin glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1.1

[9] Die Antragsgegnerin ist für das Begehren der Antragstellerinnen passivlegitimiert (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), weil der Antrag grundsätzlich gegen den Rechtsträger zu richten ist, dem die angegriffene Handlung zuzurechnen ist.

[10] Mit seinen in amtlicher Eigenschaft abgegebenen öffentlichen Stellungnahmen zum Rats- bzw. Bürgerbegehren hat der Oberbürgermeister (ebenso wie andere Organe oder die Stadtverwaltung) von den Möglichkeiten seines (bzw. des jeweiligen) Amtes Gebrauch gemacht (BayVGh, B. v. 24.5.2006 – 4 CE 06.1217 – juris); diese sind allesamt der Antragsgegnerin zuzurechnen (BayVGh, U. v. 10.12. 1986 – 4 B 85 A. 916 – BayVBl. 1987).

1.2

[11] Die Antragstellerinnen haben jedoch schon einen Anordnungsgrund (Eilbedürftigkeit) nicht hinreichend glaubhaft gemacht Sie tragen lediglich vor, wegen der erheblichen Auswirkungen auf den Wahlgang (vom 20.1.2019) sei ein Widerruf wegen der „Fehlinformationen“ und „arglistigen Täuschung“ der Bürger „zwingend“; jedenfalls sei die „Unterlassung“ anzuordnen. Wegen der „Hinhaltetaktik des Oberbürgermeisters“ verblieben nur noch wenige Tage bis zur Abstimmung. Eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle eines Bürgerentscheides sei nicht vorgesehen.

[12] Dabei fällt auf, dass die Antragstellerinnen den Oberbürgermeister bereits mit Schreiben vom 20. Dezember 2018 zur Richtigstellung aufgefordert haben. Nach der zitierten Mitteilung der Pressestelle befand sich der Oberbürgermeister damals im Urlaub. Nachdem er sich immer noch nicht geäußert habe, sei nunmehr gerichtliche Hilfe in Anspruch genommen worden, so die Antragstellerinnen zur Begründung. Das zeigt, dass die Antragstellerinnen die vermeintliche Eilbedürftigkeit selbst durch ihr Abwarten verursacht haben. Es war ihre Obliegenheit, in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit den beanstandeten Stellungnahmen auf eine gerichtliche Klärung hinzuwirken. Das gilt umso mehr, als nach dem Schreiben der Antragstellerinnen vom 20. Dezember 2018 die Ausführungen des Oberbürgermeisters zur Entsigelung bereits vom 21. September 2018 stammen sollen. Insoweit wäre noch wesentlich früher gerichtlicher Rechtsschutz möglich gewesen. Es kommt hinzu, dass nicht substantiiert dargelegt ist, welchen Einfluss die begehrte Widerrufs- bzw. Unterlassungserklärung auf die am nächsten Tag stattfindende Abstimmung zu Bürger- und Ratsbegehren

haben soll. So fehlt beispielsweise in einigen Punkten bereits der unmittelbare Bezug zum alleine maßgeblichen Abstimmungstext.

[13] Unzutreffend ist zudem die Rechtsauffassung der Antragstellerinnen, eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle sei nicht möglich. Denn Verstöße gegen das Wahrheits- und Sachlichkeitsgebot durch Stellungnahmen und Äußerungen von Organen der Kommune können grundsätzlich geeignet sein, das Ergebnis eines Rats- bzw. Bürgerbegehrens rechtlich in Frage zu stellen und letztlich auch im Wege der Rechtsaufsicht zu einer Ungültigkeitserklärung und Wiederholung der Abstimmung führen (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: Mai 2018, Anm. 8 a), dd) zu Art. 18a Abs. 15 GO). Voraussetzung ist aber auch hier, die Verstöße gegen die Wahrheitspflicht und das Sachlichkeitsgebot zeitnah gerichtlich klären zu lassen (vgl. BayVGh, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris). Auch die weitere Möglichkeit, die Aufsichtsbehörde einzuschalten, haben die Antragstellerinnen nicht wahrgenommen.

1.3

[14] Die erstrebte Regelungsanordnung scheitert aber jedenfalls am Verbot, die Hauptsache im vorläufigen Rechtsschutzverfahren in unzulässiger Weise vorwegzunehmen.

[15] Der einstweilige Rechtsschutz darf grundsätzlich nicht das gewähren, was nur im Hauptsacheverfahren erreicht werden kann. Würden die Antragstellerinnen mit ihren Anträgen durchdringen, also die Antragsgegnerin verpflichtet werden, eine Widerrufs- bzw. Unterlassungserklärung abzugeben, würden sie so gestellt, wie nach einem Obsiegen im Hauptsacheverfahren; ein solches wäre folglich entbehrlich. Eine Vorwegnahme der grundsätzlich dem Hauptsacheverfahren vorbehaltenen Entscheidung könnte nur dann ausnahmsweise ergehen, wenn ein wirksamer Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren nicht zu erreichen wäre, den Antragstellerinnen ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung schlechthin schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile drohten und die Antragstellerinnen im Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach obsiegen würden (vgl. *Happ* in: Eyermann, VwGO, 15. Auflage 2018, § 123 Rn. 66a unter Hinweis auf BVerwG, U. v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – BVerwGE 146, 189).

[16] Diese Voraussetzungen liegen nicht vor; das ergibt sich aus Folgendem:

1.3.1

Wie bereits dargelegt (siehe oben 1.2), ist auch bei Bürgerentscheiden über Rats- bzw. Bürgerbegehren eine nachträgliche Kontrolle hinsichtlich der Wahrung des Wahrheits- bzw. Sachlichkeitsgebotes aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

1.3.2

Es ist auch nicht hinreichend dargelegt, dass den Antragstellerinnen ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung schlechthin schwere und unzumutbare, nachträglich nicht mehr zu beseitigende Nachteile drohen. Zum einen gibt es die nachträgliche Kontrollmöglichkeit und zum anderen fehlt es an der Darlegung, dass eine entscheidende Beeinflussung der Abstimmung durch die Bürger innerhalb von ein oder zwei Tagen noch möglich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch gemeinsame Diskussionsrunden unter Beteiligung der Antragstellerinnen und dem Oberbürgermeister stattgefunden haben, in denen die Möglichkeit bestand, den Äußerungen des Oberbürgermeisters auch in Anwesenheit der Presse entgegenzutreten. Was auch geschehen ist (vgl. nachgereichte Anlage zur Radiosendung). So wären Äußerungen beider Seiten in diesem Kontext auch immer als auf einander bezogener Teil eines – gleichberechtigten – Diskurses zu sehen, dessen Sinn gerade in Rede und Gegenrede begründet ist und mithin einen anderen rhetorischen Spielraum eröffnet, als es beispielsweise amtliche Verlautbarungen ohne einen solchen diskursiven Bezug haben.

1.3.3

Bei der im Eilverfahren – hier insbesondere aufgrund des äußerst kurzen Zeitfensters für eine Entscheidung – allein möglichen summarischen Prüfung, kann nicht mit der erforderlichen überwiegenden Wahrscheinlichkeit eine Aussage darüber getroffen werden, die Antragstellerinnen würden im noch anhängig zu machenden Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach obsiegen (vgl. BVerwG, U. v. 18.4.2013 – 10 C 9/12 – BVerwGE 146, 189).

[17] Insoweit ist exemplarisch auf Folgendes hinzuweisen:

[18] Von den Antragstellerinnen wird beispielsweise beanstandet, der Oberbürgermeister habe behauptet (Podiumsdiskussion 12.12.2018), dass der geplante Wald (Bürgerbegehren) ein „Nadelholzwald“ sein werde. Dabei wird zur Glaubhaftmachung auf das eigene Schreiben an die Antragsgegnerin vom 20. Dezember 2018 verwiesen, das sich auf einen Bericht im Schweinfurter Tagblatt vom 14. Dezember 2018 bezieht. Dort wird aber nur

berichtet, der Oberbürgermeister habe einen etwa sechs Jahre alten 40 Zentimeter großen Fichtensetzling mitgebracht und gesagt, es werde mehrere Jahrzehnte dauern, bis daraus ein Wald entstehe. Die behauptete Aussage der Antragstellerinnen, der Oberbürgermeister habe gesagt, dass der Wald ein „Nadelholz“ sein werde, findet sich dort nicht. Sie wird erst von den Antragstellerinnen selbst hineingelesen und ist alleine Gegenstand deren Interpretation. Mithin fehlt es bereits an einem Anknüpfungspunkt für einen möglichen Widerruf oder eine Unterlassungserklärung.

[19] Bei der Frage, ob bei der Anlegung eines Waldes für „viele Jahre“ in der Anwuchszeit die Menschen ausgeschlossen werden müssten (Information zum Bürgerentscheid, Anlage 2), stehen sich die Aussagen lediglich gegenüber. Die Antragstellerinnen stellen der beanstandeten Aussage nur ihre eigene Behauptung gegenüber, dass die Bäume auch ohne Schutzmaßnahmen wachsen könnten und Aufzuchtzäune nicht erforderlich seien, weil im Süden und Westen von Schweinfurt der Wildbestand gering sei. Damit ist die Unrichtigkeit der städtischen Information schon nicht glaubhaft gemacht, weil es an jeder fachlichen Expertise zu dieser Frage fehlt. Es ist offensichtlich, dass Schäden an Neuanpflanzungen nicht nur durch Wildtiere, sondern auch von sonstigen Tieren und auch Menschen verursacht werden können. Üblicherweise werden solche Neuanpflanzungen deshalb – was gerichtsbekannt ist – eingezäunt. Die Antragstellerinnen wollen mit dem Bürgerbegehren nach dem insoweit allein maßgeblichen Inhalt der Fragestellung einen „Stadtwald“ errichten lassen. Dabei ist die Annahme keineswegs sachfremd oder abwegig, dass dieser während der Aufwuchszeit vor dem Betreten zu schützen wäre und deshalb jedenfalls zunächst nicht betreten werden könnte. Insoweit ist die Aussage des Oberbürgermeisters mit überwiegender Wahrscheinlichkeit zutreffend. Abgesehen davon geht es beim Bürgerbegehren nur um das „Ob“ der Anlage eines „Stadtwaldes“, nicht um die Art der Bepflanzung, die dann wohl – ebenso wie die Gestaltung von Schutzmaßnahmen in der Aufwuchszeit – von fortwirtschaftlichen Fachkräften zu planen und nach entsprechendem Stadtratsbeschluss durchzuführen wäre. Auf die Bepflanzungsideen der Antragstellerinnen bzw. des Oberbürgermeisters kommt es deshalb nicht entscheidungserheblich an. Ob dabei allein die Anpflanzung schnellwachsender Baumarten sinnvoll im Sinne einer Nachhaltigkeit wäre, muss hier deshalb ebenfalls nicht entschieden werden. Ob auch bei einer Landesgartenschau Zäune zum Schutz der Anpflanzungen notwendig wären, ist ebenfalls unerheblich. Es ist aber gerichtsbekannt, dass solche Zäune in Würzburg bei der Landesgartenschau vorhanden waren. Ein Zugang zum LGS-Gelände

war vor Beginn der Landesgartenschau nur in besonderen Ausnahmefällen mit Führung möglich und nach Beginn nur mit Eintrittskarte.

[20] Die Frage, ob bei Anlage des Waldes die unstreitig bestehende Fernwärmeleitung verlegt werden müsste oder nicht – wie die Antragstellerinnen meinen – kann bei summarischer Prüfung nicht entschieden werden, weil es sich um technische Fragestellungen handelt, die gegebenenfalls im Hauptsacheverfahren durch ein Sachverständigengutachten zu klären wären. Eine solche objektive fachliche Stellungnahme ist durch den Hinweis auf das angesprochene Merkblatt nicht entbehrlich, zumal diese Aussage durch den technischen Bereichsleiter der Stadtwerke substantiiert bestritten wird.

[21] Die Frage, ob die Kosten für die Entsiegelung des LGS-Areals in den veranschlagten Kosten des Investitionshaushaltes enthalten sind oder nicht, ist durch die Stellungnahme der Antragsgegnerin im gerichtlichen Verfahren nunmehr dahin geklärt, dass die Kosten für die Entsiegelung nicht im Investitionshaushalt für die Landesgartenschau enthalten sind. Allerdings stammen die entgegenstehenden Äußerungen des Oberbürgermeisters aufgrund der von den Antragstellerinnen nachgereichten Unterlagen aus einem Radio-Interview bereits vom 7. Oktober 2018. Das war noch vor der Zulassung des Bürgerbegehrens am 23. Oktober 2018. Die Antragstellerinnen haben insoweit nicht substantiiert vorgetragen, dass die Frage der Entsiegelungskosten bereits zum Zeitpunkt der Äußerung, also am 7. Oktober 2018 eindeutig dahingehend geklärt war, dass sich die Äußerung des Oberbürgermeisters bereits zum damaligen Zeitpunkt als sachlich falsch darstellt. Insoweit ist nicht ausgeschlossen, dass die gerichtlich angeführten Zitate lediglich den inzwischen überholten Sach- und Diskussionsstand zum Zeitpunkt des Interviews wiedergeben. Jedenfalls hätte auch und gerade im Hinblick auf diese Stellungnahme eine wesentlich frühere Klärung durch den Oberbürgermeister oder die Rechtsaufsichtsbehörde erfolgen können und im Hinblick auf den Anordnungsgrund zwingend erfolgen müssen, nicht erst drei Tage vor der Abstimmung.

[22] Soweit die Antragstellerinnen Aussagen zur Größe der zu bepflanzenden Waldfläche beanstanden, ist vom allein maßgeblichen Wortlaut der Fragestellung auszugehen, auch weil die Antragstellerinnen im Eilantrag selbst die Beziehung zum Bürgerbegehren bzw. -entscheid herstellen. Die Fragestellung lautet allgemein „auf dem Konversionsgelände“ ohne die betroffenen Flächen näher zu konkretisieren; vielmehr ist ebenfalls allgemein von den Kosten für eine „bestockte Fläche von 10 ha“ die Rede. Die jetzt aufgeworfenen Fragen haben ihre Ursache darin, dass die Antragsgegnerin

das Bürgerbegehren trotz dieser Unbestimmtheit über die Lage der „10 ha“ zugelassen hat. Das ermöglicht nunmehr unterschiedliche Interpretationen durch die Beteiligten und die abstimmenden Bürger wissen nicht, worüber sie eigentlich abstimmen. Das hat infolge dieser ersichtlichen Unbestimmtheit allenfalls die Unzulässigkeit der Fragestellung zur Folge.

[23] Gleiches gilt, soweit die Antragstellerinnen den Begriff aus der Fragestellung „Stadtwald“ mit „parkähnlicher Stadtwald“ (vorgelegter Auszug aus oben genannter Radiosendung) oder in sonstiger Weise interpretieren, ohne dass das in die Fragestellung oder der Begründung auf den Unterschriftslisten dazu zu finden ist. Auf solche Interpretationen der Antragstellerinnen und der Antragsgegnerin und ihrer Organe kommt es rechtlich aber nicht an. Gleiches gilt für die weiteren nachträglichen Interpretationen beider Seiten.

[24] Auf die weiteren aufgeworfenen Fragen kommt es daher nicht mehr entscheidungserheblich an, weil aufgrund der obigen Ausführungen überwiegend wahrscheinlich ist, dass die Antragstellerinnen im noch anhängig zu machenden Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach nicht bzw. allenfalls zu einem geringen Teil obsiegen werden.

[25] Hinzu kommt, dass es hinsichtlich des (wohl) hilfsweise geltend gemachten Unterlassungsanspruchs an jeglicher Darlegung und Glaubhaftmachung der erforderlichen Wiederholungsgefahr hinsichtlich künftiger Aussagen fehlt.

[26] Der Antrag ist deshalb abzulehnen.

2.

[27] Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 VwGO.

3.

[28] Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes beruht auf § 52 Abs. 1 und 2, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 63 Abs. 2 GKG.

b) Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 6. Juni 2019 – 1 K 571.17

Tenor

Es wird festgestellt, dass das Entfernen von zehn Großwerbetafeln des Klägers mit Plakaten für den Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) durch das Bezirksamt Reinickendorf im Zeitraum vom 22. bis 25. August 2017 rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung abwenden durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aus diesem Urteil vollstreckbaren Betrages, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

[1] Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Entfernung von zehn Großwerbetafeln im Vorfeld eines Volksentscheides.

[2] Der Kläger ist der Berliner Landesverband der Freien Demokratischen Partei (FDP). Am 24. September 2017 fand im Land Berlin ein Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel „Otto-Lilienthal“ (TXL) statt. Trägerin war die Initiative „Berlin braucht Tegel“, die von dem Kläger und dem Verein Pro Tegel e.V. gegründet worden war.

[3] Das Bezirksamt Reinickendorf erteilte dem Kläger mit Bescheiden vom 30. Juni 2017 und vom 13. Juli 2017 Genehmigungen gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 8 der Straßenverkehrsordnung (StVO) i.V.m. § 13 des Berliner Straßengesetzes (BerlStrG) und gemäß § 6 Abs. 5 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (GrünanlG) für die Nutzung von öffentlichem Straßenland und von öffentlichen Grünflächen zum Aufstellen von Großwerbetafeln mit Wahlwerbung anlässlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag und zum Volksentscheid Flughafen Tegel am 24. September 2017.

[4] Der Kläger ließ daraufhin an zehn der genehmigten Standorte auf öffentlichem Straßenland und auf öffentlichen Grünanlagen Großwerbetafeln aufstellen, die für ein „Ja“ bei dem Volksentscheid warben. Das Plakat war mit „VOLKSENTSCHEID“ überschrieben. Der Text lautete: „BERLIN

BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“. Am unteren Rand war auf der linken Seite der Name der Fluggesellschaft R, deren Logo und Werbeslogan („LOW FARES. MADE SIMPLE.“) und auf der rechten Seite der Name und das Logo der Initiative „Berlin braucht Tegel“ zu sehen. Der Name des Klägers war auf dem Plakat nicht zu finden. Die Fluggesellschaft R hatte die Werbetafeln als Kooperationspartnerin der Initiative „Berlin braucht Tegel“ finanziert.

[5] Zu einem nicht näher bekannten Zeitpunkt zwischen dem 22. und 25. August 2017 entfernte das Ordnungsamt Reinickendorf diese zehn Großwerbetafeln in der Annahme, dass es sich um Werbung der Fluggesellschaft R handelte, ohne zuvor deren Beseitigung anzuordnen. Der Kläger ließ die Werbetafeln ab dem 31. August 2017 wieder aufstellen. Hierbei wurde der Schriftzug der Fluggesellschaft R überklebt, nachdem das Bezirksamt zuvor informell zu erkennen gegeben hatte, deren erneute Nennung nicht zu dulden.

[6] Mit der am 26. September 2017 erhobenen Klage begehrt der Kläger die Feststellung, dass die zwischenzeitliche Entfernung der Werbetafeln rechtswidrig war.

[7] Zur Begründung führt er an: Er habe ein berechtigtes Interesse an der angestrebten Feststellung. Denn es drohe eine Wiederholung des behördlichen Handelns, er habe einen Anspruch auf Rehabilitierung und er beabsichtige, die Kosten, die ihm durch den Wiederaufbau der Werbetafeln entstanden seien, im Wege eines Schadensersatzanspruchs geltend zu machen. Die Entfernung der Werbetafeln sei rechtswidrig gewesen. Die Voraussetzungen für einen Sofortvollzug ohne den vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung hätten nicht vorgelegen. Denn es wäre dem Bezirksamt unschwer möglich gewesen, zu ermitteln, dass es sich um Plakate handelte, die der Kläger für die Initiative „Berlin braucht Tegel“ anlässlich des Volksentscheides am 24. September 2017 aufstellen ließ und für die er auch die erforderliche Genehmigung besaß.

[8] Der Kläger beantragt,

[9] festzustellen, dass das Entfernen von zehn Großwerbetafeln des Klägers mit Plakaten für den Volksentscheid über den Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) durch das Bezirksamt Reinickendorf im Zeitraum vom 22. bis 25. August 2017 rechtswidrig war.

[10] Der Beklagte beantragt,

[11] die Klage abzuweisen.

[12] Er hat erklärt, Werbeplakate dieser Art zukünftig in einem vergleichbaren Fall nicht mehr ohne vorherige schriftliche Anordnung entfernen zu lassen. Hiernach sei die Klage bereits unzulässig ist. Namentlich fehle es an einer konkreten Wiederholungsgefahr. Überdies könne der Kläger nicht geltend machen, durch die Entfernung der Werbetafeln in Grundrechten verletzt worden zu sein. Ungeachtet dessen sei diese rechtmäßig erfolgt. Denn dem durchschnittlichen Betrachter hätten sich die Plakate aufgrund ihrer äußeren Gestaltung als kommerzielle Werbung der Fluggesellschaft R dargestellt.

[13] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den Verwaltungsvorgang des Bezirksamtes Reinickendorf und die Streitakte des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens VG 1 L 539.17 verwiesen, die beigezogen worden sind.

Entscheidungsgründe

[14] Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig (I.) und begründet (II.).

[15] I. Die Klage ist zulässig. Die allgemeine Feststellungsklage ist statthaft (1.); der Kläger, der als Landesverband einer politischen Partei gemäß § 3 Satz 2 des Parteiengesetzes (PartG) beteiligtenfähig ist, ist klagebefugt (2.) und hat ein berechtigtes Feststellungsinteresse (3.).

[16] 1. Die allgemeine Feststellungsklage ist statthaft.

[17] a) Gemäß § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat (Feststellungsklage). Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – BVerwG 6 C 46.16, juris Rn. 12 m.w.N.). Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 – BVerwG 1 C 2.95, juris Rn. 16).

[18] Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Denn der Kläger strebt die Feststellung an, dass der Beklagte auf der Grundlage der Vorschriften des öffentlichen Rechts – namentlich des Berliner Straßengesetzes (BerlStrG),

des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (ASOG) und des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) – nicht befugt war, seine Großwerbetafeln mit Werbung für den Volksentscheid zum Weiterbetrieb des Flughafens Berlin Tegel am 24. September 2017 („BERLIN BRAUCHT TEGEL AM 24.09. JA“) an zehn Standorten im Bezirk Reinickendorf in der Zeit zwischen dem 22. und 25. August 2017 zu entfernen.

[19] b) Der Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage steht vorliegend der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen. Gemäß § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann die Feststellung nicht begehrt werden, soweit der Kläger seine Rechte durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann oder hätte verfolgen können. Dies ist hier nicht der Fall. Denn die Entfernung der streitgegenständlichen Werbetafeln erfolgte ohne Erlass einer Beseitigungsanordnung, die tauglicher Gegenstand einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) hätte sein können. Deshalb ist entgegen der Ansicht des Klägers auch die Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO vorliegend nicht statthaft.

[20] 2. Der Kläger ist klagebefugt. Gemäß § 642 Abs. 2 VwGO, der entsprechende Anwendung auf die allgemeine Feststellungsklage findet (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Urteil vom 5. Juli 2018 – BVerwG 3 C 21.16, juris Rn. 21), ist die Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, in seinen Rechten verletzt zu sein. Hier erscheint es möglich, dass der Kläger durch die Entfernung der Werbeplakate in subjektiven Rechten verletzt wurde.

[21] a) Zwar kann der Kläger, anders als er meint, keine Verletzung seines besonderen Rechts als politische Partei auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz) geltend machen (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16, Rn. 42). Denn diese Gewährleistung beansprucht nur Geltung, wenn eine Partei als solche im Vorfeld von Wahlen in einem unmittelbaren Wettbewerb mit anderen Parteien steht, nicht aber, wenn sie, ohne sich von jedem anderen Zusammenschluss von Wahlberechtigten zu unterscheiden, – wie hier – im Vorfeld eines Volksentscheides für eine bestimmte Sachposition wirbt (vgl. VerfGH Berlin, Beschluss vom 21. September 1995 – 12/95, juris Rn. 28; VerfG Brandenburg, Urteil vom 18. April 1996 – 11/96, juris Rn. 26 ff.; s.a. BVerfGE 13, 54 [82 f.]).

[22] b) Der Kläger hat jedoch wie jeder andere Zusammenschluss von Wahlberechtigten einen verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf angemessene Werbemöglichkeiten auch im Vorfeld eines Volksentscheides.

Dies folgt jedenfalls aus dem durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Grundrecht auf eine freie Meinungsäußerung (Beschluss der Kammer vom 30. November 2007 – VG 1 A 287/07, juris Rn. 11). Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG erstreckt sich, ohne dass es hierauf vorliegend entscheidungserheblich ankommt, auch auf kommerzielle Meinungsäußerungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. März 2015 – 1 BvR 3362/14, juris Rn. 20).

[23] Ob ein derartiger Anspruch daneben auch aus dem Initiativ- und Mitwirkungsrecht des Wahlberechtigten im Rahmen eines Volksentscheides gemäß Art. 61 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Berlin (VvB) abgeleitet werden kann, kann vorliegend daher offen bleiben (so für die Verfassung des Freistaates Bayern VG München, Beschluss vom 11. September 2013 – M 23 S 13.3868, juris Rn. 16; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Mai 2007 – Vf. 15-VII-04, juris Rn. 53).

[24] c) Dieses subjektive Recht des Klägers hat durch die ihm erteilten Ausnahmegenehmigungen des Bezirksamtes Reinickendorf für das Aufstellen von Großwerbetafeln mit Werbung für den Volksentscheid am 24. September 2017 eine Konkretisierung erfahren. Deren Beeinträchtigung durch die mit der Klage angegriffene Entfernung der Plakate erscheint möglich.

[25] 3. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an einer gerichtlichen Feststellung, dass die Entfernung der Plakate rechtswidrig war. Die Feststellungsklage ist nur zulässig, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses (vgl. § 43 Abs. 1 VwGO) hat. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13). Es muss im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen. Hiernach kann der Kläger ein berechtigtes Feststellungsinteresse jedenfalls auf die grundgesetzliche Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) stützen.

[26] Das Gebot effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) verlangt, ein berechtigtes Feststellungsinteresse über die einfach-rechtlichen Konkretisierungen auch dann anzuerkennen, wenn ein tiefgreifender Eingriff in die Grundrechte sich typischerweise so kurzfristig erledigt, dass gerichtlicher Rechtsschutz in einem Hauptsachverfahren [sic] regelmäßig nicht erlangt werden kann (st. Rspr.; vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13). Der Umstand, dass sich ein Verwaltungsakt oder ein anderes behördliches Handeln regelmäßig kurzfristig

erledigt, genügt hiernach für sich genommen noch nicht, um ein berechtigtes Interesse an der Feststellung seiner Rechtswidrigkeit zu begründen. Verfassungsrecht gebietet vielmehr nur dann, eine drohende Rechtsschutzlücke zu schließen, wenn es sich bei der angegriffenen Maßnahme um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff handelt (BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1998 – 1 BvR 831/89, juris, Rn. 25 f.; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, juris Rn. 28, 36; Beschluss vom 4. Februar 2005 – 2 BvR 308/04, juris Rn. 19; BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 2017 – BVerwG 6 B 14.17, juris Rn. 13; Beschluss vom 30. April 1999 – BVerwG 1 B 36.99, juris Rn. 9).

[27] Dies ist hier der Fall. Denn mit der Entfernung der Werbeplakate ohne vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung ist Erledigung des behördlichen Handelns eingetreten, ohne dass der Kläger zuvor einen gerichtlichen Rechtsschutz erreichen hätte können. Der geltend gemachte Grundrechtseingriff wiegt hierbei schwer. Denn das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) hat eine für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstituierende Bedeutung (vgl. nur BVerfG, Beschluss vom 11. März 2003 – 1 BvR 426/02, juris Rn. 19). Es ist für die Teilhabe an dem Prozess der öffentlichen Meinungsbildung unverzichtbar. Beeinträchtigungen stellen sich als besonders schwerwiegend dar, wenn sie – wie hier – im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen erfolgen.

[28] II. Die Klage ist auch begründet. Das angegriffene behördliche Handeln war rechtswidrig. Das Bezirksamt Reinickendorf war nicht befugt, die Werbetafeln des Klägers ohne den vorherigen Erlass einer Beseitigungsanordnung zu entfernen. Dies gilt sowohl für die Werbetafeln auf öffentlichem Straßenland (1.) als auch in öffentlichen Grünanlagen (2.).

[29] 1. Rechtsgrundlage für die Beseitigung der Werbetafeln auf öffentlichem Straßenland ist § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG.

[30] Wird eine öffentliche Straße ohne die erforderliche Erlaubnis benutzt, so kann die Straßenbaubehörde gemäß § 14 Abs. 1 BerlStrG die Beseitigung von unerlaubten Anlagen im öffentlichen Straßenraum oder die sonst erforderlichen Maßnahmen zur Beendigung der Benutzung oder zur Erfüllung der Auflagen anordnen (Satz 1). Sind solche Anordnungen nicht oder nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich oder nicht erfolgversprechend, so kann sie den rechtswidrigen Zustand auf Kosten des Pflichtigen beseitigen oder beseitigen lassen (Satz 2). § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG stellt, soweit seine tatbestandlichen Voraussetzungen reichen, eine spezielle Re-

gelung gegenüber dem in § 6 Abs. 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VwVG) i.V.m. § 8 Abs. 1 des Gesetzes über das Verfahren der Berliner Verwaltung (VwVfG Bln) geregelten Sofortvollzug dar.

[31] Deren Voraussetzungen lagen hier nicht vor. Hierbei kann offen bleiben, ob die entfernten Plakate von der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung des Klägers umfasst waren (a); denn jedenfalls war der vorherige Erlass einer Beseitigungsanordnung ohne unverhältnismäßigen Aufwand und erfolgsversprechend möglich (b).

[32] a) Der Kläger könnte bereits über die erforderliche Erlaubnis im Sinne von § 14 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG verfügt haben. Denn mit Bescheid vom 30. Juni 2017 erteilte das Bezirksamt Reinickendorf ihm eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 8 StVO i.V.m. § 13 BerlStrG für das Aufstellen von Großflächentafeln anlässlich der Wahlen zum Bundestag und des Volksentscheides zum Weiterbetrieb des Flughafen Tegel, die nur für den Inhaber galt und nicht übertragbar war.

[33] Ob sich ein Wahlplakat im Rahmen einer erteilten straßenverkehrsrechtlichen Genehmigung bewegt, bemisst sich nach einer großzügigen Gesamtbetrachtung aus dem objektivem Empfängerhorizont; die isolierte Würdigung einzelner textlicher oder bildlicher Elemente des Plakats verbietet sich (vgl. OVG Münster, Beschluss vom 12. Mai 2004 – 11 B 952/04, juris Rn. 12). Hierbei liegt es grundsätzlich in der Entscheidung des Inhabers der Genehmigung, wie er ein Wahlwerbeplakat gestaltet (vgl. OVG Münster, a.a.O., Rn. 10); mangels entgegenstehender Regelungen – durch gesetzliche Vorschriften (etwa des Abstimmungsgesetzes) oder die hier erteilten Genehmigungen – ist daher auch die Bezeichnung von Kooperationspartnern auf Werbeplakaten im Vorfeld eines Volksentscheides grundsätzlich zulässig. Unerlaubt ist die Werbung erst dann, wenn sie nicht mehr von der erlaubten Sondernutzung umfasst ist. Dies ist der Fall, wenn es sich nicht mehr um Werbung mit Bezug zum Volksentscheid (vgl. OVG Münster, a.a.O., Rn. 12; s.a. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 2. Mai 2017 – 14 LK 1316/17, juris Rn. 17), sondern ein Aliud – wie etwa kommerzielle Werbung – handelt, oder der tatsächliche Nutzer nicht Erlaubnisinhaber ist. Wie es sich hier verhält, kann indes dahingestellt bleiben.

[34] b) Hier lagen offensichtlich jedenfalls die Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 Satz 2 BerlStrG nicht vor. Der Erlass einer Beseitigungsanordnung nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BerlStrG war zur Überzeugung der Kammer (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) ohne unverhältnismäßigen Aufwand und erfolgsversprechend möglich. Es wäre dem Bezirksamt ein Leichtes gewesen, den

Kläger als Inhaber einer Erlaubnis für die betroffenen Standorte zu identifizieren. Denn dem zuständigen Ordnungsamt war die dem Kläger erteilte Ausnahmegenehmigung vom 30. Juni 2017 für das Aufstellen von Großwerbetafeln anlässlich des Volksentscheides am 24. September 2017 bekannt. Durch die E-Mail des Klägers vom 26. Juni 2017 und dessen Anruf vom 27. Juni 2017 wussten die zuständigen Behörden überdies davon, dass dieser hierbei Großwerbetafeln für die Trägerin des Volksbegehrens „Berlin braucht Tegel“ aufzustellen beabsichtigte. Die Trägerin des Volksbegehrens war auf den entfernten Plakaten auch namentlich genannt. Es sind auch keinerlei Anhaltspunkte vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass eine hiernach ohne unverhältnismäßigen Aufwand mögliche Beseitigungsanordnung gegenüber dem Kläger von vorneherein nicht erfolgversprechend gewesen wäre; vielmehr hat der Kläger nach Kenntniserlangung der Beanstandung der Behörde Rechnung getragen und den Schriftzug der Fluggesellschaft R bei Wiederaufstellen der Plakate überklebt. Hiernach kommt es auf die von dem Beklagten aufgeworfene Frage, ob und mit welchem Aufwand daneben auch das Unternehmen R erreichbar gewesen wäre, nicht entscheidungserheblich an.

[35] 2. Rechtsgrundlage für die Beseitigung der Werbetafeln auf öffentlichen Grünanlagen ist § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1 ASOG i.V.m. § 6 Abs. 5 Satz 1 GrünanlG.

[36] Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 1 GrünanlG dürfen Grün- und Erholungsanlagen nur so benutzt werden, wie es sich aus der Natur der einzelnen Anlage und ihrer Zweckbestimmung ergibt. Eine Benutzung der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen, die hierüber hinausgeht, bedarf nach § 6 Abs. 5 Satz 1 GrünanlG der Genehmigung durch die zuständige Behörde. Wird eine Grünanlage verbotswidrig ohne die erforderliche Genehmigung benutzt, ist ein ordnungsbehördliches Einschreiten mangels Regelung besonderer Befugnisse im Grünanlagengesetz auf die polizeirechtliche Generalklausel des § 17 Abs. 1 ASOG zu stützen. Hiernach können die Ordnungsbehörden die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit – hier durch einen Verstoß gegen das Verbot des § 6 Abs. 1 GrünanlG – abzuwehren.

[37] Die unmittelbare Ausführung einer Maßnahme ohne den vorherigen Erlass eines Verwaltungsaktes ist dabei nur unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 ASOG zulässig, der insoweit eine spezielle Regelung gegenüber dem Sofortvollzug nach (§ 8 Abs. 1 VwVfG Bln i.V.m.) § 6 Abs. 2 VwVG darstellt, ohne sich indes funktional von diesem zu unterscheiden (vgl. OVG Berlin, Beschluss vom 13. April 1995 – OVG 2 S 3.95, juris Rn.

16, 18; s.a. Beschluss vom 28. Oktober 1999 – OVG 2 N 9.99). Hiernach können die Ordnungsbehörden eine Maßnahme selbst oder durch einen Beauftragten unmittelbar ausführen, wenn der Zweck der Maßnahme durch Inanspruchnahme der nach den §§ 13 oder 14 ASOG Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig erreicht werden kann.

[38] Gemessen an diesen Anforderungen lagen jedenfalls die Voraussetzungen für eine Entfernung der Werbetafeln durch das Ordnungsamt im Wege der unmittelbaren Ausführung nicht vor. Denn der Beklagte hat insoweit nicht dargelegt, dass die von ihm angestrebte Beseitigung der Plakate von den Grünanlagen durch eine Anordnung gegenüber dem Kläger nicht oder nicht rechtzeitig erreicht hätte werden können. Zur Begründung wird auf die sinngemäß heranzuziehenden Ausführungen zu der straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung (B.II.1.b) Bezug genommen.

[39] III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Regelung der vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 709 Satz 1 und Satz 2 Zivilprozessordnung.

c) Verwaltungsgericht Würzburg, Beschluss vom 22. Juli 2019 – W 2 E 19.849

Tenor

I. Der Antragsgegnerin wird vorläufig untersagt, künftig folgende Äußerungen öffentlich durch ihre Organe zu verbreiten bzw. aufrechtzuerhalten:

1. Ein Obsiegen des Bürgerbegehrens wäre für die „Zukunft von E. fatal“.
2. Im Hinblick auf Generalsanierung der Schule „wird nur das Ratsbegehren der Gesamtverantwortung gerecht“.
3. Eine Änderung der genehmigten Bauplanung führe zu „unkalkulierbaren Zusatzkosten“.
4. Der Apell [sic] „Bitte entscheiden Sie verantwortungsbewusst!“.

Diese Äußerungen sind von der Antragsgegnerin noch vor der Abstimmung am 28. Juli 2019 entweder durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtig zu stellen.

Im Übrigen werden die Anträge abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller gesamtschuldnerisch zu 2/3 und die Antragsgegnerin zu 1/3.

III. Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 7.500 Euro festgesetzt.

Gründe

[1] Die zulässigen Anträge sind nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

[2] Nach § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag, auch schon vor oder mit Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts der Antragsteller vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Voraussetzung für eine einstweilige Anordnung ist demnach das Vorliegen eines Rechts, dessen Sicherung die Anordnung dient (Anordnungsanspruch) sowie die drohende Vereitelung oder Erschwerung dieses Anspruchs (Anordnungsgrund). Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch sind von der Antragstellerin glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

[3] Das Gericht ist dabei nicht an die Anträge gebunden. Es entscheidet nach seinem Ermessen, welche Anordnungen erforderlich sind (*Happ*, in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 123 Rn. 33)

1.

[4] Die Veröffentlichungen zum Bürger- bzw. Ratsbegehren („Bürgerinformation“) im Amtlichen Mitteilungsblatt Nr. 12 der Antragsgegnerin vom Juni 2019 verstoßen bei summarischer Prüfung teilweise gegen das von der Antragsgegnerin einzuhaltende Sachlichkeitsgebot. Diese sind künftig zu unterlassen und noch vor der Abstimmung über das Bürger- und Ratsbegehren in geeigneter Weise (Amtsblatt und/oder Presse) von der Antragsgegnerin richtig zu stellen.

[5] Die Gemeinde unterliegt bei der Darstellung ihrer Auffassung und bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit dem verfassungsrechtlich aus der Abstimmungsfreiheit abgeleiteten und in Art. 56 Abs. 1 Satz 2 GO gesetzlich für die gesamte Verwaltungstätigkeit verankerten Gebot der Sachlichkeit (vgl. BayVGH, B. v. 8.2.1996 – 4 C 96.420 – BayVBl. 1997, 453). Dieses muss

die Gemeinde auch bei in ihren Stellungnahmen zum von den Antragstellern initiierten Bürgerbegehren beachten.

[6] Gleiches gilt auch für ein Ratsbegehren (vgl. BayVGh, B. v. 10.01.2000 – 4 ZE 99.3678 – juris). Amtliche Äußerungen der Gemeinde zum Bürgerbegehren bzw. zum Ratsbegehren sind deshalb unzulässig, wenn sie inhaltlich über bloße Informationen und fachliche Bewertungen hinausgehen und sich mit einer eindeutigen, unmittelbaren Abstimmungsempfehlung gezielt an die Abstimmenden wenden (vgl. BayVGh, B. v. 10.01.2000 – 4 ZE 99.3678 – juris und BayVGh, B. v. 25.9.2009 – 4 CE 09.2403 – juris). Im Gegensatz zu lediglich parteiergreifenden Äußerungen zielen derartige Empfehlungen unmittelbar auf den Abstimmungsvorgang selbst und beeinträchtigen deshalb in unzulässiger Weise eine eigenverantwortliche Entscheidung der Abstimmenden. Gleiches gilt für grob unsachliche, polemische oder gar falsche Sachverhaltsdarstellungen, die ebenfalls gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen (vgl. *Thums*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 15.3.2019, 13.15 unter 8a m.w.N.).

[7] Vorliegend ergibt sich ein Verstoß des Sachlichkeitsgebotes nicht – wie die Antragsteller meinen – aus der Formulierung des Ratsbegehrens selbst. Dieses verstößt bei summarischer Prüfung und objektiver Würdigung nicht gegen das Sachlichkeitsgebot. Der von den Antragstellern behauptete „Umkehrschluss“, aus der Formulierung von Bürger- und Ratsbegehren könnten die abstimmenden Bürger „nur“ schließen, das Bürgerbegehren wolle „die Fertigstellung der Grundschule verhindern“, ist keineswegs zwingend. Wäre das Bürgerbegehren erfolgreich und die streitgegenständliche Grundstücksfläche (... würde nicht [teilweise] veräußert und bebaut sowie die bisherige Nutzungsmöglichkeit und der bestehende Baumbestand erhalten, würde das sowohl die Versickerungsfläche als Teil der genehmigten Bebauung als auch eine geplante Bebauung mit Einfamilienhäusern unmöglich machen¹⁵. Deshalb ist die Formulierung des Ratsbegehrens, zum einen die Versickerungsfläche – wie genehmigt – zu bauen und Einfamilienhäuser zu ermöglichen, zum Bürgerbegehren um 180 Grad konträr. Die Verhinderung der Fertigstellung der Grundschule ergibt sich deshalb aus der Formulierung des Ratsbegehrens auch nicht im „Umkehrschluss“. Den eigentlichen Kern benennt folgerichtig auch die Stichfrage, mit den Gegenpositionen, für das Bürgerbegehren – die Formulierung „... ..“ stammt von den Unterschriftslisten der Antragssteller selbst – und demgegenüber

15 Schließende Klammer fehlt im Original.

für Fertigstellung der Grundschule nach dem genehmigten Bauantrag. Unter Berücksichtigung der Formulierung „nach dem genehmigten Bauantrag“ ist nicht zweifelhaft, dass es um den Erhalt oder Nichterhalt der streitgegenständlichen Fläche im bisherigen Zustand geht.

[8] Gleiches gilt auch für die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der zur Abstimmung gestellten Bürger- bzw. Ratsbegehren im Amtsblatt Nr. 7. Diese enthält eine Darstellung der maßgeblichen Umstände aus der Sicht der Antragsgegnerin, bei summarischer Prüfung aber keine grob unsachlichen, polemischen oder gar falschen Sachverhaltsdarstellungen.

[9] Etwas anderes gilt nach Überzeugung der Kammer aber für Teile des Amtsblattes Nr. 12 vom Juni 2019 („Bürgerinformation“). Das beginnt mit der Aussage, ein Obsiegen des Bürgerbegehrens wäre für „die Zukunft von E. fatal“. Am Ende der Ausführungen unter 2. findet sich die Aussage „Hier wird nur das Ratsbegehren der Gesamtverantwortung gerecht“, was u.a. mit „unkalkulierbaren Zusatzkosten“ begründet wird. Verknüpft sind diese Aussagen am Ende dieser „Bürgerinformation“ zum einen mit der Aufforderung „Unterstützen Sie den Stadtrat ...“ und dem letzten Satz „Bitte entscheiden Sie verantwortungsbewusst!“. In der Gesamtschau dieser Teilaussagen ergibt das im Umkehrschluss ersichtlich: Wer für das Bürgerbegehren stimmt, handelt gegen die „Gesamtverantwortung“, mithin verantwortungslos. Das ist nach Auffassung der Kammer grob unsachlich und polemisch. Darüber hinaus ist auch das Argument der „unkalkulierbaren Zusatzkosten“ unsachlich. Die Antragsgegnerin hätte im Wege einer Kosten-schätzung die möglichen Mehrkosten längst ermitteln können, ebenso die Folgen für die Änderung der genehmigten Planung und die Folgen für die angestrebte staatliche Förderung.

[10] Die genannten Teile dieser Bürgerinformation dürfen deshalb von Organen der Antragsgegnerin nicht wiederholt werden – Bürgerinformationen im Amtsblatt sind als laufendes Geschäft dem 1. Bürgermeister zuzurechnen – und sind von der Antragsgegnerin noch vor der Abstimmung entweder durch eine weitere Bürgerinformation oder in der Presse öffentlich richtig zu stellen.

2.

[11] Für den unter Ziffer 1 gestellten Hauptantrag, die für den 28. Juli 2019 angesetzte Abstimmung über das streitgegenständliche Ratsbegehren abzusetzen, besteht demgegenüber ebenso wenig ein Anordnungsanspruch, wie hinsichtlich des ebenfalls unter Ziffer 1 gestellten Hilfsantrages, den für den

28. Juli 2019 anberaumten Abstimmungstermin für das streitgegenständliche Bürgerbegehren, dessen Vertreter die Antragsteller zu 1) – 3) sind, aufzuheben. Für beide Anträge gilt:

2.1

[12] Nach Art. 18a Abs. 10 Satz 1 GO ist der Bürgerentscheid an einem Sonntag spätestens drei Monate nach der Feststellung der Zulässigkeit durchzuführen. Eine Verlängerung ist im beiderseitigen Einvernehmen (Vertreter – Gemeinde) möglich. Die Zulassung des Bürgerbegehrens erfolgte vorliegend am 7. Mai 2019, weshalb der Bürgerentscheid spätestens am 4. August 2019 durchzuführen wäre. Ein entsprechender Stadtratsbeschluss im Einvernehmen mit den Antragstellern als Vertretern des Bürgerbegehrens liegt nicht vor. Die Antragsteller haben aber auch nicht dargelegt, weshalb eine Verschiebung um eine Woche erforderlich und sinnvoll wäre. Eine längere Verschiebung wäre nur im gegenseitigen Einvernehmen möglich; dass ein solches vorläge, wurde nicht glaubhaft gemacht.

2.2

[13] Die von der Antragstellerseite gerügten Verstöße gegen das Sachlichkeitsgebot, das Koppelungsverbot sowie gegen Art. 18a Abs. 9 und 15 GO rechtfertigen aber keine Verschiebung der Abstimmung über das Rats- bzw. Bürgerbegehren.

2.2.1

[14] Selbst wenn Äußerungen durch Organe der Antragsgegnerin (siehe oben unter 1.) bereits bei summarischer Prüfung gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen, rechtfertigt das nicht die Verschiebung der Abstimmung über beide Begehren über die vom Gesetz vorgeschriebene Frist hinaus.

[15] Eine Verschiebung ist schon nicht erforderlich, weil eine nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle bei Verstößen gegen das Sachlichkeitsgebot durch Stellungnahmen und Äußerungen von Organen der Kommune möglich ist. Solche Verstöße können grundsätzlich geeignet sein, das Ergebnis eines Rats- bzw. Bürgerbegehrens nachträglich rechtlich in Frage zu stellen und letztlich auch im Wege der Rechtsaufsicht zu einer Ungültigkeitserklärung und Wiederholung der Abstimmung führen (vgl. *Thum*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stand: 15.3.2019, Anm. 8 a), dd) zu Art. 18a Abs. 15 GO). Voraussetzung ist aber, bei Verstößen gegen die Wahrheitspflicht und das Sachlichkeitsgebot zeitnah die Aufsichtsbehörde einzuschalten bzw. wie hier die behaupteten Verstöße – vorläufig – gerichtlich klären zu lassen (vgl. BayVGh, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris).

Mit dem Unterlassungsgebot und dem Gebot, die beanstandeten Äußerungen öffentlich noch vor der Abstimmung klarzustellen, wird die Antragsgegnerin noch rechtzeitig zur Einhaltung des Sachlichkeitsgebotes angehalten. Private Meinungsäußerungen oder Gespräche mit Bürgern von Mitgliedern des Stadtrates der Antragsgegnerin sind dieser grundsätzlich – mangels Organstellung des einzelnen Stadtrates – nicht zurechenbar (vgl. BayVGH, B. v. 15.4.2011 – 4 CE 11.407 – juris).

[16] Die Formulierung des Ratsbegehrens selbst verstößt – wie oben dargelegt – bei summarischer Prüfung und objektiver Würdigung nicht gegen das Sachlichkeitsgebot.

2.2.2

[17] Der von den Antragsstellern behauptete Verstoß gegen das Kopplungsverbot liegt bei summarischer Prüfung nicht vor. Das Ratsbegehren stellt ersichtlich sachlich zusammenhängende Materien gleichzeitig zur Abstimmung. Die genehmigten Veränderungen auf dem Schulgelände, insbesondere der Bau der Versickerungsfläche hat als Voraussetzung den Wegfall der bisherigen Freifläche („...“). Dieselbe Voraussetzung hat auch die Planung der Einfamilienhäuser, die teilweise auch auf der bisherigen Freifläche geplant sind. Im Übrigen stellt das Bürgerbegehren diesen Zusammenhang selbst her, wenn es formuliert, „... bleibt im vollständigen Eigentum der Stadt ... und wird nicht bebaut“. Träfe die Auffassung der Antragsteller insoweit zu, würde auch das Bürgerbegehren gegen das Koppelungsverbot verstoßen. Die Stichfrage spitzt die zu treffende Entscheidung durch die Bürger lediglich noch weiter zu – Bürgerbegehren oder genehmigte Planung mit Versickerungsfläche. Das ist verständlich und nicht irreführend.

2.2.3

[18] Der behauptete Verstoß gegen Art. 18a Abs. 9 GO ist bei summarischer Prüfung ebenfalls nicht gegeben. Stellungnahmen der Antragsgegnerin führen unter keinen Umständen „faktisch“ zu einer Umgehung der Sperrwirkung; dass dem Bürgerbegehren entgegenstehende Entscheidungen nach der Zulassung durch Gemeindeorgane getroffen worden wären, wird schon nicht dargelegt.

2.2.4

[19] Der behauptete Verstoß gegen Art. 18a Abs. 15 GO (Paritätsgebot) wurde schon nicht hinreichend dargelegt und glaubhaft gemacht. Die Antragsteller gehen selbst davon aus, dass für das Ratsbegehren diese Vorschrift nicht einschlägig ist (vgl. dazu BayVGH, B. v. 25.09.2009 – 4 CE

09.2403 – juris). Die Antragsgegnerin tritt mit ihrem Ratsbegehren in unmittelbare Konkurrenz zum Bürgerbegehren. Diese besondere Konkurrenzsituation führt nach der Rechtsprechung (BayVGh, B. v. 25.09.2009 – 4 CE 09.2403 – juris) dazu, dass die Gemeinde für ihr Ratsbegehren ebenso wie die Initiatoren für ihr Bürgerbegehren werben darf, weil in diesem Fall die Gemeinde Partei ist. Sie darf in Informationsschriften ihre für das Ratsbegehren sprechenden Gründe darlegen.

[20] Art. 18a Abs. 15 GO zielt auf eine korrekte Darstellung des Für und Wider zu den zur Abstimmung gestellten Sachfragen ab. Bei einer Verletzung des Sachlichkeitsgebotes hinsichtlich des von den Antragstellern eingereichten Bürgerbegehrens durch die Antragsgegnerin – wie vorliegend (siehe oben unter 1.) – folgt nach der Rechtsprechung daraus aber kein Anspruch auf Verschiebung der Abstimmung. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn die zu beanstandende Darstellung nicht mehr rechtszeitig korrigiert werden könnte und ein besonders gravierender Verstoß vorliegt, der eine sachgerechte Abstimmung verhindern würde (vgl. entsprechend BayVGh, B. v. 25.09.2009 – 4 CE 09.2403 – juris). Das ist vorliegend schon deshalb nicht gegeben, weil die Darstellung der Antragsgegnerin noch korrigiert werden kann.

[21] 3. Der unter Ziffer 2) gestellte Antrag ist ebenfalls nicht begründet.

[22] Es ist schon nicht glaubhaft gemacht, dass die Antragsgegnerin die Sperrfrist aus Art. 18a Abs. 9 GO nicht beachten und Entscheidungen (Beschlüsse und Vollzug dieser Beschlüsse) zu treffen beabsichtigt, die dem Bürgerbegehren zuwiderlaufen. Eine Wiederholung von vom Gericht beanstandeten Teilen der Bürgerinformation ist ebenfalls im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht zu erwarten und kann nicht von vorne herein unterstellt werden. Was unter „Maßnahmen“ seitens der Antragsteller im Übrigen gemeint ist, wurde schon nicht dargelegt.

4.

[23] Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 2 VwGO.

5.

[24] Die Festsetzung des Wertes des Streitgegenstandes folgt aus § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

Anmerkung

Die drei vorstehenden Entscheidungen betreffen sämtlich das „zeitlose“ Thema der amtlichen Behinderung (oder vornehmer Beeinflussung) von Bürger- resp. Volksbegehren oder -entscheiden. Sie illustrieren deutlich die mögliche Bandbreite von Konfliktkonstellationen wie die eingeschränkten Möglichkeiten, in diesen Situationen effektiven Rechtsschutz zu erlangen.

d) VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. November 2019 – 15 K 2349/19

Leitsätze

Die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen weist dem Konstrukt Bürgerbegehren durch einfachgesetzliche Regelungen in § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW die kommunalverfassungsrechtliche Stellung „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu.

Die Vertreter eines Bürgerbegehrens können die ihnen in organschaftlicher Funktion durch § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zugewiesene Rechtsschutzmöglichkeit im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend machen. In ihrer organschaftlichen Funktion stehen sie dem Rat, gegen dessen Entscheidung § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW ihnen das Klagerecht einräumt, während der vorübergehenden rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens im organschaftlichen Streitverhältnis, einem Organstreitverfahren, gegenüber.

§ 26 Abs. 6 GO NRW enthält keine Ermächtigung für Gemeinden, den Vertretern eines Bürgerbegehrens die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW mit Regelungswirkung bekanntzugeben.

Eine hinreichend bestimmte Fragestellung eines Bürgerbegehrens erfordert für einen initiiierend begehrten „Neubau“ eines Rathauses bei gleichzeitig weitestgehend begehrtem Stopp der Sanierung des bestehenden Rathauses mit Blick auf die einen Ratsbeschluss ersetzende Funktion des einem zulässigen Bürgerbegehrens, dem die Gemeinde nicht nachkommt, folgenden Bürgerentscheids (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) den Standort hinsichtlich

seiner groben Lage bzw. seine Lage bestimmender Prämissen hinreichend bestimmt vorzugeben.

Die Ausführungen in der Kostenschätzung der Verwaltung kann nicht zur Auslegung herangezogen werden, die hinreichende Bestimmtheit einer mehrdeutigen Fragestellung zu begründen.

Tenor

Der „Bescheid“ der Beklagten zu 2. vom 18. April 2019 wird aufgehoben. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kläger tragen die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des auf Grund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagten vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leisten.

Die Berufung wird zugelassen.

[1] Tatbestand

[2] Die Beteiligten streiten um die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[3] Am 22. Oktober 2015 und wiederholend am 19. November 2015 fasste der Beklagte in seiner Sitzung unter dem Tagesordnungspunkt (nachfolgend: TOP) 5.a „Handlungskonzept Stadtmitte“ auf die Sitzungsvorlage Nr. °°° den Ratsbeschluss:

[4] „Das Handlungskonzept Stadtmitte wird als Richtlinie für die künftige Entwicklung der Stadtmitte mit folgenden Modifikationen beschlossen:

[5] Auf der Seite 52 unter Punkt 6.1 Ziele nach dem Punkt 13 wird folgendes hinzugefügt:

[6] 14. Umsetzung der Barrierefreiheit für alle Maßnahmen des Handlungskonzeptes

[7] Des Weiteren wird im Maßnahmenkatalog ab Seite 75 die Priorität der Maßnahmen: Schlüsselprojekt D. Platz (Seite 76), Anfahrbarkeit D. Platz (Seite 76), Imagekampagne (Seite 79) und Einrichtung Fahrradwache (Seite 81) in Priorität I verschoben.“

[8] (im Internet abrufbar unter:).

[9] Die Sitzungsvorlage enthielt die Angabe eines Finanzbedarfs für die Rathaussanierung (soziales Rathaus) in Höhe von 40,0 Millionen Euro. In der Diskussion vor Beschlussfassung waren Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zwischen einer Rathaussanierung und eines Rathausneubaus Gegenstand. Das Integrierte Handlungskonzept „Stadtmitte“ N1. (nachfolgend: Handlungskonzept Stadtmitte) sah städtebauliche und soziale Maßnahmen vor. Im Mittelpunkt einer beabsichtigten Aufwertung von Bestandsgebäuden, die einer Aufwertung bedürften, stand das Rathaus, das saniert werden sowie u.a. mit sozialen und kulturellen Nutzungen für die Stadtmitte ergänzt werden sollte. Der D. Platz vor dem Rathaus sollte umgestaltet werden (im Internet abrufbar unter: <https://www.stadtmitte-n1.de/pdf>). Für das „soziale Rathaus“ waren Fördermittel des Landes in Aussicht gestellt. In den Einzelheiten des Maßnahmenkatalogs des Handlungskonzeptes Stadtmitte (unter 6.4.) wurde die Sanierung des Rathauses und Weiterentwicklung zum „Bürgerhaus“ als Schlüsselprojekt bezeichnet.

[10] In seiner Ratssitzung vom 6. Juli 2017 beschloss der Beklagte unter TOP 8 „Rathaussanierung – Soziales Rathaus – Skulpturenmuseum“ auf die Sitzungsvorlage Nr. 00 unter anderem:

[11] „1. Im Rahmen der Sanierung des Rathaus sollen neue räumliche Angebote für Gruppen, Initiativen und Träger sozialer, Bildungs- und Integrationsangebote, sowie weitere öffentliche Nutzungen (Gastronomie, Spielothek [sic]) in den Räumen des heutigen Glaskastens eingerichtet werden. [...] 6. Die Verwaltung wird beauftragt die Planungen zur Vorbereitung eines Förderantrags weiter zu vertiefen und die Finanzierung zu klären.

[12] 7. Alle wesentlichen weiteren Schritte zur Umsetzung sind durch die Gremien zu beschließen.“

[13] Die Sitzungsvorlage Nr. 00 führt zu Fragen der Förderung des Vorhabens „soziales Rathaus“ aus, für eine verbindliche Aussage zur Höhe der Förderung erwarte die Bezirksregierung eine Grundsatzentscheidung der Stadt, ob das Vorhaben in der Form gewollt sei und eine Kostenberechnung auf der Grundlage einer detaillierten Planung. Die Verwaltung würde die dazu erforderlichen Schritte nach der Grundsatzentscheidung veranlassen.

[14] In derselben Ratssitzung beschloss der Beklagte unter TOP 18 zur Sitzungsvorlage Nr. 00 „Förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes ‚Stadtmitte N1.‘ gemäß § 142 Baugesetzbuch“ die Festlegung eines förmlichen Sanierungsgebietes auf Grundlage des Integrierten Handlungskonzept Stadtmitte, ergänzt durch das Einzelhandels- und Zentrenkonzept der Stadt N1. . Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Beschlussvorlage Nr. 00

vom 25. Juni 2017 und den Entwurf der beschlossenen Satzung über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Sanierungsbereiches „Stadtmitte N1.“ verwiesen (im Internet abrufbar unter ^{ooo}).

[15] In seiner Sitzung vom 27. September 2018 beschloss der Beklagte unter TOP 5 „Rathaussanierung“ zur Sitzungsvorlage Nr. ^{oo}:

[16] „1. Der Rat der Stadt N1. beauftragt die Verwaltung, die Sanierung des Rathauses unter den im Sachverhalt aufgeführten Rahmenbedingungen fortzuführen.

[17] 2. Die Sanierung des Rathauses erfolgt in drei Bauabschnitten.

[18] 3. Zur teilweisen Refinanzierung der Investitionskosten werden Förderanträge aus entsprechenden Städtebauförderprogrammen gestellt.

[19] 4. Über den jeweiligen Sachstand der Rathaussanierung, insbesondere die Kostenentwicklung, werden die politischen Gremien fortlaufend informiert.

[20] 5. Es erfolgt eine kontinuierliche Überprüfung der Baukosten mit dem Ziel, das eine deutliche Reduzierung der Baukosten stattfindet. Im Rahmen der gesetzlichen Anforderungen gilt dies auch für den Brandschutz und den Denkmalschutz soweit vertretbar.

[21] 6. Die Stadtverwaltung informiert kurzfristig umfassend und transparent die Bürgerinnen und Bürger über die Rathaussanierung im Rahmen von Bürgerversammlungen in den ^{ooo} Ortsteilen.“

[22] In der Sitzungsvorlage ist die Bausumme mit 70,25 Millionen Euro angegeben. Die Steigerung sei darin begründet, dass das Vorhaben in Eigenrealisierung durchgeführt werden solle. Am 22. Oktober 2015 sei man von einer Paketvergabe ausgegangen. Zudem seien weitere Gutachten erstellt oder beauftragt worden, um Risiken, die grundsätzlich jedes Bauvorhaben mit sich bringe, weitestgehend zu minimieren. So seien z. B. neben dem Brandschutzkonzept auch Untersuchungen an den Fassaden und an der Statik durchgeführt worden, daneben sei eine denkmalpflegerische Zielstellung erarbeitet worden, um den Anforderungen aus dem Denkmalschutz gerecht zu werden. In der vorliegenden Kostenberechnung werde eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rd. 20 Millionen Euro angenommen. Unter der Voraussetzung, dass die Fördermittel in dieser Größenordnung fließen, würde sich eine Mehrbelastung des Haushaltes gegenüber

den bislang veranschlagten 39 Millionen Euro in einer tragfähigen Größenordnung ergeben. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Sitzungsvorlage Nr. °° vom 12. September 2018 verwiesen.

[23] Mit bei der Beklagten am 23. Oktober 2018 eingegangenem Schreiben vom 20. Oktober 2018 zeigten die Kläger die beabsichtigte Einleitung eines Bürgerbegehrens zu der Frage an:

[24] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden.“

[25] Mit Schreiben vom 18. Dezember 2018 teilte die Beklagte den Klägern nach internen Abstimmungen die Kostenschätzung mit. Hierzu führte sie aus:

[26] „Die Verwaltung geht nach der von Ihnen angekündigten Fragestellung von folgenden Prämissen aus:

[27] 1. Der Ratstrakt wird saniert.

[28] 2. Ein funktionaler Neubau wird auf der Grundfläche zwischen Wohnen Ost und K-Straße errichtet. Ein anderes verfügbares Grundstück steht derzeit nicht zur Verfügung.

[29] 3. Die Rathhaustürme werden verkehrssicher unterhalten wegen der bestehenden Erhaltungspflicht auf Grund des Denkmalschutzes.

[30] Die unter diesen Prämissen ermittelten Kosten werden mit einem Aufwand von ca. 89.000.000 EUR geschätzt. Einzelheiten der Berechnung entnehmen Sie bitte dem in der Anlage beigegeführten Kostenrahmen nach DIN 276.

[31] Gem. § 26 Abs. 4 GO NRW ist diese Kostenschätzung bei der Sammlung der Unterschriften für den unterzeichnenden Bürger erkennbar anzugeben.“

[32] Weiter wies die Beklagte auf die Dreimonatsfrist zur Einreichung des Bürgerbegehrens hin, das sich seinem Wortlaut nach gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018 richte. Für die weiteren Einzelheiten wird auf Bl. 38-40 der Beiakte Heft 1 verwiesen.

[33] Die Kläger legten die Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens mit der nachstehend aufgeführten Fragestellung, Begründung und Kostenschätzung aus:

[34] Fragestellung:

[35] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden?“.

[36] Begründung des Bürgerbegehrens:

[37] Zwar hat der Stadtrat schon am 22. Mai 2015 beschlossen, das Rathaus zu sanieren. Basis war eine Kostenschätzung von 39 Millionen Euro. Aber am 27.09.2018 beschloss der Stadtrat die Sanierung des Rathauses fortzusetzen, obwohl das Planungsteam die Kosten bereits auf 70,25 Mio. Euro berechnete. Diese gewaltige Kostensteigerung für die erneute Sanierung des lediglich 60 Jahre alten, aber extrem reparaturanfälligen Rathauses ist beängstigend. Der an Folgekosten wesentlich günstigere Neubau des Rathauses wurde weder bedacht noch gründlich kalkuliert. Der Neubau des Rathauses wäre nachhaltiger und ökologisch sinnvoller. Ein Neubau ist energieeffizienter, klimaschonender und verursacht deutlich geringere Betriebskosten. Unter anderem durch die zusätzliche Errichtung einer Tiefgarage mit ca. 500 Stellplätzen von je 25.000 EUR fallen die von der Stadt N1. geschätzten Kosten für den Neubau wesentlich höher als bei der Sanierung des Rathauses aus.

[38] Kostenschätzung der Verwaltung der Stadt N1. vom 18.12.2018:

[39] „Die Verwaltung hat am 18.12.2018 den Vertretungsberechtigten folgende Kostenschätzung mitgeteilt: ‚Die Verwaltung geht nach der von Ihnen angekündigten Fragestellung von folgenden Prämissen aus: 1. Der Ratstrakt wird saniert. 2. Ein funktionaler Neubau wird auf der Grundfläche zwischen Wohnen Ost und K-Straße errichtet. Ein anderes verfügbares Grundstück steht derzeit nicht zur Verfügung. 3. Die Rathhaustürme werden verkehrssicher unterhalten wegen der bestehenden Erhaltungspflicht auf Grund des Denkmalschutzes. Die unter diesen Prämissen ermittelten Kosten werden mit einem Aufwand von ca. 89.000.000 EUR geschätzt. Einzelheiten der Berechnung entnehmen Sie bitte dem in der Anlage beigefügten Kostenrahmen nach DIN 276.‘ Hinweis der Initiatoren: Der Kostenrahmen nach DIN 276 ist dieser Unterschriftenliste angeheftet.“

[40] Am 22. Februar 2019 wurden die Unterschriftenlisten des Bürgerbegehrens bei der Beklagten eingereicht.

[41] Nach einer internen Prüfung kam die Beklagte zu dem Ergebnis, dass von den 5.144 Unterschriften 4.577 gültig seien, womit das erforderliche Quorum erreicht werde.

[42] In der Ratssitzung vom 11. April 2019 fasste der Beklagte aufgrund der Sitzungsvorlage Nr. °° vom 1. April 2019, auf die für die weiteren Einzelheiten verwiesen wird (vgl. Beiakte Heft 1, Bl. 107 bis 112), unter TOP 3

„Feststellung der Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ‚Rathaussanierung stoppen!‘¹⁶ den Ratsbeschluss:

[43] „Der Rat stellt die Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens ‚Rathaussanierung stoppen!‘ fest.“

[44] In mit Rechtsbehelfsbelehrung versehenem Schreiben vom 18. April 2019 gab die Beklagte den Ratsbeschluss gegenüber den Klägern bekannt. Zur Begründung führte sie aus, das Begehren sei verfristet. Ein Bürgerbegehren müsse nach § 26 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Satz 1 GO NRW drei Monate nach dem Sitzungstag eingereicht werden, wenn es sich gegen einen Ratsbeschluss richte, der nicht der Bekanntmachung bedürfe. Diese Frist sei nicht gewahrt worden. Zwar richte sich das Bürgerbegehren nach seinem Wortlaut gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018. Vorliegend sei jedoch aufgrund der in der Vergangenheit bereits mehrfachen Befassung des Beklagten mit dem Projekt Rathaussanierung für die Bestimmung der Einreichungsfrist auf einen älteren Ratsbeschluss abzustellen. Bereits im Jahr 2008 habe der Beklagte eine Teilsanierung beschlossen. Diese habe jedoch wegen der schlechten Finanzsituation nicht umgesetzt werden können. Im Jahr 2013 sei das Sanierungsvorhaben wieder aufgenommen und das Handlungskonzept Stadtmitte erstellt worden. Dazu habe die Sanierung des Rathauses und dessen Umgestaltung in ein „soziales Rathaus“ gehört. Dafür seien Kosten in Höhe von 39 Millionen Euro für eine sog. Paketvergabe und 44,6 Millionen Euro im Fall einer Eigensanierung veranschlagt worden. Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 stelle einen Grundsatzbeschluss dar. Auch wenn er durch die nachfolgenden Beschlüsse vom 6. Juli 2017 und 27. September 2018 aufgegriffen und konkretisiert worden sei, stelle er den Beginn des Vorhabens zur Rathaussanierung dar. Der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 habe den Ratsbeschluss vom 19. November 2015 konkretisiert. Es sei festgelegt worden, was die Vorhaben genau beinhalten und wie bzw. wo sie realisiert werden sollten. Im Jahr 2016 habe die Verwaltung begonnen, Planungs- und Projektsteuerungsleistungen für die Sanierung des Rathauses zu beauftragen. Am 27. September 2018 habe der Beklagte einen weiteren Ratsbeschluss zur Rathaussanierung gefasst. Angesichts der im Rahmen der Projektsteuerungsleistungen festgestellten Kostensteigerungen sei der Rat erneut mit der Rathaussanierung befasst worden.

16 Abführungszeichen fehlt im Original.

[45] Seit dem Grundsatzbeschluss vom 19. November 2015 habe sich die Sachlage nicht derart gravierend geändert, dass das Vorhaben durch den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 einem Bürgerbegehren zugänglich gemacht werden könne. Die baulichen, inhaltlichen oder funktionalen Rahmenbedingungen der Rathaussanierung würden nicht derart von den Maßnahmen des Grundsatzbeschlusses aus dem Jahr 2015 abweichen. Auch das veränderte, gestiegene Investitions- und Finanzierungsvolumen führe zu keiner wesentlichen Änderung.

[46] Das Bürgerbegehren sei auch unzulässig, weil die Frage zu unbestimmt sei. Sie genüge nicht den Anforderungen des § 26 Abs. 7 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 GO NRW. Die Frage müsse als Grundlage für einen möglichen Bürgerentscheid auf eine konkrete Sachentscheidung gerichtet sein. Zwar könne die Frage mit Ja oder Nein beantwortet werden. Allerdings sei für den Bürger nicht erkennbar, wozu er konkret Ja oder Nein sagen solle. Die in mehrere Teile gegliederte Frage des Bürgerbegehrens lasse insbesondere bezüglich des letzten Teils, der sich mit dem Neubau des Rathauses befasse, nicht eindeutig erkennen, für welche Maßnahme der das Bürgerbegehren entscheidende Bürger abstimme. Fragen der Planung, des Umfangs der umzusetzenden Maßnahme und des Standortes blieben ungeklärt und offen. Zu welcher Maßnahme ein „Ja“ führen würde, könne der Bürger nicht ansatzweise erkennen. Das Bürgerbegehren enthalte lediglich den Hinweis auf einen Neubau auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs. Hieraus sei weder Größe, bauliche Umsetzung noch Standort des Rathausneubaus zu entnehmen. Was Folge eines Bürgerentscheids über die Frage des Bürgerbegehrens wäre, bliebe völlig offen. Zahlreiche weitergehende Fragen wären im Falle eines Bürgerentscheids im Anschluss durch den Rat selbst zu beantworten.

[47] Die Kläger haben am 15. Mai 2019 die vorliegende Klage erhoben.

[48] Zur Begründung tragen Sie im Wesentlichen vor, das Bürgerbegehren sei nicht verfristet. Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 sei bürgerentscheidsfähig. Bei dem Projekt Rathaussanierung handele es sich um ein sog. „gestrecktes Planungsverfahren“ [sic]. Hierfür sei typisch, dass sich mit der Errichtung und baulichen Veränderung öffentlicher Einrichtungen nicht nur ein, sondern mehrere Beschlüsse des Rates befassen.

[49] Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 stelle keinen sog. Projektbeschluss dar. Mit diesem Ratsbeschluss sei zwar das Handlungskonzept Stadtmitte beschlossen worden. Mit der Vorlage des Handlungskonzeptes Stadtmitte sei jedoch nicht über die Gestaltung des Vorhabens Gewissheit

geschaffen und keine Planungsphase abgeschlossen, sondern erst eröffnet worden. Dementsprechend sei die Lenkungsgruppe für die Rathaussanierung erst zeitlich später eingerichtet worden.

[50] Der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 stelle ebenfalls keinen Abschluss der Planungen dar. Die Sitzungsvorlage weise insoweit nur eine seit April 2016 mit Experten, Bürgern, dem Förderverein ^{ooo}, der Politik und den Fachämtern geführte Diskussion über Standort und Inhalt des sozialen Rathauses und damit einen „möglichen Realisierungsansatz“ aus. Zu den Flächen hätten noch keine detaillierten Planungen bestanden. Ziffer 6 des Ratsbeschlusses vom 6. Juli 2017, wonach die Verwaltung beauftragt worden sei, die Planungen im Hinblick auf die notwendige Vorbereitung eines Förderantrages aus Städtebauförderungsmitteln weiter zu vertiefen und die Finanzierung zu klären, zeige, dass die Finanzierung des Vorhabens auch am 6. Juli 2017 noch nicht festgelegt gewesen sei. In der Ratssitzung habe der Bürgermeister der Beklagten ausgeführt, der geplante Finanzrahmen für das Rathaus solle die Bausumme von 40 Millionen Euro nicht übersteigen.

[51] Erst der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 stelle sich als Projektbeschluss dar. Er richte sich auf die Fortführung der Sanierung des Rathauses unter den im Sachverhalt des Beschlussvorschlages aufgeführten konkretisierten Rahmenbedingungen. Dazu gehöre über die bisherig definierte Kostengröße von 39 Millionen Euro hinaus eine Kostenberechnung im Rahmen der noch durchzuführenden Genehmigungsplanung zu einer Bausumme von 70,25 Millionen Euro. Es seien drei Bauabschnitte für die Sanierung festgelegt worden. Zudem habe der Beklagte beschlossen, zur teilweisen Refinanzierung der Investitionskosten Förderanträge aus entsprechenden Städtebauförderungsprogrammen zu stellen, wobei in der nunmehr vorliegenden Kostenberechnung mit einer Bausumme von 70,25 Millionen Euro eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rund 20 Millionen Euro angenommen worden sei. Einzelheiten der Finanzierung des Vorhabens und Einzelheiten der baulichen Gestaltung des Vorhabens, unter anderem auch hinsichtlich der Brandschutzmaßnahmen seien festgelegt worden. Dieser Ratsbeschluss hätte unmittelbar die Sanierung des Rathauses unter den konkretisierten Rahmenbedingungen zum Gegenstand haben können.

[52] Zugleich beinhalte der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 ein abweichendes Regelungsprogramm von den Ratsbeschlüssen aus 2015 und 2017 und innerhalb des gestreckten Planungsverfahrens einen eigenständigen Entscheidungsgehalt. Das Regelungsprogramm über die Fortführung der Sanierung unter den bestimmten konkretisierten Rahmenbedingungen

stelle sich nicht nur als Entscheidung über das „Wie“ der Sanierung, sondern auch ihr „Ob“ dar. Der Bürgermeister der Beklagten habe erklärt, dass man beim Sanierungsbeschluss 2015 von anderen Gegebenheiten ausgegangen sei. Auch die Verwaltung der Beklagten habe wohl offenbar die Notwendigkeit gesehen, aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen eine neue grundsätzliche Entscheidung des Rates über das Sanierungsvorhaben herbeizuführen. Von daher komme es im Ergebnis auch nicht mehr darauf an, ob das um 31,25 Millionen Euro höhere Investitionsvolumen im Vergleich zur früher definierten Kostengröße von ca. 39 Millionen Euro allein bereits eine wesentliche Änderung der Sachlage im Vergleich zum Ratsbeschluss vom 19. November 2015 darstelle. Die (Grund-)Entscheidung der Ratsmitglieder über die Fortsetzung der Sanierung sei jedenfalls auch mit der Bejahung des ausdrücklich als Rahmenbedingung hervorgehobenen höheren Finanzierungsvolumens von 70,25 Millionen Euro getroffen worden.

[53] Die Fragestellung entspreche den rechtlichen Vorgaben. Der erste Teil der Frage sei absolut unmissverständlich. Danach solle der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert werden.

[54] Auch die weitere, beanstandete Formulierung sei hinreichend bestimmt und lasse beim Unterstützer keinen Zweifel über den Umfang der Neubaumaßnahme aufkommen. Die geforderte „Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs“ könne nur so verstanden werden, dass diese Analyse auf der Grundlage der unterzubringenden Beschäftigten erfolge. Hiermit gebe das Bürgerbegehren sogar die Parameter für die Planung und den Umfang der umzusetzenden Maßnahmen und damit sogar die Kubatur des Neubaus vor. Auf der Grundlage der Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs würden sich diese nämlich aus dem Gesetz und den hierzu erlassenen norminterpretierenden Bestimmungen ergeben. Dies bedürfe keiner nähren Erläuterung. Büros, in denen Arbeitnehmer beschäftigt werden, unterlägen der Arbeitsstättenverordnung – ArbStättV –. Die unbestimmten Rechtsbegriffe in der ArbStättV und in deren Anhang würden wiederum in den technischen Regeln für Arbeitsstätten konkretisiert. Für Raumabmessungen/Bewegungsflächen am Arbeitsplatz sei die gleichnamige ASR A1.2 heranzuziehen. Jedenfalls sei die gewählte konkrete Fragestellung des Neubaus auf der Grundlage, einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs aus dem Blickwinkel der Unterstützer des Begehrens so zu verstehen, dass kein Repräsentationsbau, sondern – lediglich – ein funktionaler Neubau erfolgen solle.

[55] Den Initiatoren des Bürgerbegehrens könne und dürfe nicht abverlangt werden, den Standort des Neubaus festzulegen. Hiermit würden die Anforderungen an das Bürgerbegehren überspannt. Eine Standortentscheidung sei von vielen Faktoren und Abwägungsgesichtspunkten abhängig, unter anderem vom Raumbedarf und von der Verfügbarkeit von Grundstücken, das hieße ob und ggf. welche freien Flächen im Eigentum der Kommune stünden und deshalb Grunderwerbskosten nicht aufgewandt werden müssten, ob der Baugrund hinsichtlich der Bodenbeschaffenheit überhaupt geeignet sei, welche Untersuchungen ggf. zur Beschaffenheit des Baugrundes angestellt werden müssten, ob sämtliche Erschließungsmerkmale erfüllt bzw. erfüllbar seien oder ob noch Erschließungsanlagen eigens mit einem höheren Kostenaufwand errichtet werden müssten und – schließlich – wann die Grundstücksfläche überhaupt zu einer Überplanung zur Verfügung stehen würde. Solche Einflusskriterien und deren Auswertung könnten von den Initiatoren eines Bürgerbegehrens innerhalb der knappen Frist zur Einreichung des Begehrens weder ermittelt noch in tragfähiger Weise festgestellt werden. Dies seien vielmehr Fragen der Umsetzung eines Neubaubeschlusses. Insoweit habe die Verwaltung geeignete Vorschläge zu unterbreiten, über die der Rat in einer weiteren (Vollzugs-) Entscheidung zu bestimmen habe.

[56] Die Kläger beantragen,

[57] 1. den „Bescheid“ der Beklagten vom 18. April 2019 aufzuheben,

[58] 2. den Beklagten zu verurteilen, das am 23. Oktober 2018 angezeigte Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ für zulässig zu erklären.

[59] Die Beklagten beantragen,

[60] die Klage abzuweisen.

[61] Zur Begründung ergänzen und vertiefen sie die Ausführungen der Beklagten zu 2. im Schreiben vom 18. April 2019. Der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 habe als Grundsatzbeschluss die Entscheidung über die Sanierung des bestehenden Rathauses beinhaltet. Allein der Ratsbeschluss vom 19. November 2015 sei entscheidend für die grundsätzliche Planung der Rathaussanierung gewesen und somit auch für die Frage, welche Beschlüsse des Beklagten mit einem Bürgerbegehren aufgehoben werden könnten. Hiermit habe sich der Beklagte für Umgestaltungsmaßnahmen der Innenstadt inklusive der Sanierung des Rathauses entschieden. Seit dem 19. November 2015 seien alle Beteiligten von einem bereits laufenden Sanierungsprojekt ausgegangen. Entscheidend sei allein, dass bei dieser Ratssitzung die Sanierung des Rathauses beschlossen und im Folgenden von den Beteiligten („nur noch“) konkretisiert und umgesetzt worden sei.

[62] Die darauffolgenden Konkretisierungen des Projekts am 6. Juli 2017 und am 27. September 2018 hätten die Ausschlussfrist des § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW nicht erneut in Gang gesetzt.

[63] Durch den Ratsbeschluss des Beklagten vom 6. Juli 2017 sei das laufende Projekt gar nicht erst dem Grunde nach behandelt worden. Beschlossen worden sei, dass „im Rahmen der Sanierung des Rathauses neue räumliche Angebote für Gruppen, Initiativen und Träger sozialer, Bildungs- und Integrationsprogramme, sowie weitere öffentliche Nutzungen (Gastronomie, Spielothek) in den Räumen des heutigen Glaskastens eingerichtet werden“ sollten. Dem öffentlichen Protokoll zur Ratssitzung vom 6. Juli 2017 könne aus verschiedentlichen Formulierungen und Textbeiträgen der Ratsmitglieder entnommen werden, dass alle Beteiligten von einem bereits laufenden Prozess zur Rathaussanierung ausgegangen seien.

[64] Ebenso verdeutliche der Text des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018, dass die Beklagte nicht mehr die Frage über eine grundsätzliche Rathaussanierung zum Abstimmungsgegenstand im Rat machen wollte. Der Beklagte habe beschlossen, die „Verwaltung zu beauftragen“, die Sanierung des Rathauses fortzuführen. Die Wortmeldungen einzelner Ratsmitglieder würden den Charakter des Ratsbeschlusses aus dem Jahr 2015 als Grundsatzbeschluss nicht in Frage stellen. Dies sei schon an den Auswirkungen einer Ablehnung der Beschlussvorlage erkennbar, was nicht den Ratsbeschluss aus dem Jahr 2015 beseitigt hätte.

[65] Die Mehrfachbefassung des Beklagten mit dem Oberthema „Rathaussanierung“ stelle weder einen ungewöhnlichen Umstand noch eine Wiederholung oder Abänderung der Grundsatzentscheidung für eine Sanierung dar. Bei größeren Planungsvorhaben würde häufig eine Fülle von Beschlüssen gefasst, was dazu führe, dass sich das Vorhaben über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken könne. Die Kläger würden selbst von einer bereits begonnenen Sanierungsmaßnahme ausgehen. Anders ließe sich nicht erklären, dass die Frage des Bürgerbegehrens u.a. darauf abziele, die Sanierung des Rathauses zu „stoppen“.

[66] Anhaltspunkte dafür, dass aufgrund einer wesentlichen Änderung der Sachlage der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 als neuer Grundsatzbeschluss verstanden werden müsse, gebe es nicht. Grundsätzlich kämen solche planerischen Änderungen als (bürgerentscheidungs-)relevante Änderungen in Betracht, die bauliche Veränderungen mit wesentlichen Auswirkungen auf Funktionen, Raumprogramme oder Kapazitäten oder eine verän-

derte Finanzierung der Maßnahme betreffen würden. Eine wesentliche Änderung könne nicht mit Kostensteigerungen oder einem nach dem Ergehen des Ratsbeschlusses entstandenen Haushaltsdefizit begründet werden. Derartige Kostensteigerungen und finanzielle Defizite im städtischen Haushalt seien einem Bürgerbegehren nicht zugänglich.

[67] Zudem sei die Teilfrage nach einem Neubau derart offen, dass eigentlich nur erkennbar werde, dass dieser die Alternative zu einer Rathaussanierung darstellen solle. Alles Weitere lasse die Fragestellung offen.

[68] Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen.

Entscheidungsgründe

[69] Die Klage ist zulässig (I.), aber überwiegend unbegründet (II.).

I.

[70] Die Klage ist zulässig.

[71] Zur gerichtlichen Durchsetzung des klägerischen Begehrens, die Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens durch den Beklagten zu erreichen, ist unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die allgemeine Leistungsklage statthaft.

[72] Die Kläger als Vertreter des Bürgerbegehrens sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur betreffenden Gemeinde stehende „Amtswalter“ anzusehen.

[73] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 17.

[74] Die den Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens durch das Kommunalrecht zugewiesenen Rechte sind nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts Teil der kommunalen Willensbildung. Sie betreffen die politische Willensbildung in der Gemeinde und begrenzen zugleich die Rechte der Gemeindevertretung. Ein zugelassenes Bürgerbegehren ist Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat. Seine Vertrauensleute nehmen insoweit eine organschaftliche Funktion wahr. Sie sind „Organ“ der Gemeinde, weshalb sie mangels Grundrechtsfähigkeit nicht in den Schutzbereich von Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes – GG – fallen.

[75] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 20 bis 22.

[76] Zwar sieht die Kammer sich an diesen Nichtannahmebeschluss des Bundesverfassungsgerichts nicht durch § 31 des Bundesverfassungsgesetzes – BVerfGG – gebunden. Danach binden die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. Diese Bindungswirkung ist grundsätzlich indisponibel,

[77] vgl. *Betghe* [sic], in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgesetz, Werkstand: 56. Erg.-Lfg. Februar 2019¹⁷, § 31, Rn. 10,

[78] und besteht über den Einzelfall hinausgehend insofern, als die sich aus dem Tenor und den tragenden Gründen der Entscheidung ergebenden Grundsätze für die Auslegung der Verfassung von den Gerichten in allen künftigen Fällen beachtet werden müssen.

[79] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1975 – 2 BvR 1018/74 –, juris, Rn. 13; BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 1987 – 2 BvR 104/87 –, juris, Rn. 41; BVerfG, Beschluss vom 20. Januar 1966 – 1 BvR 140/62 – (Niekisch-Fall, Berliner Sache, Berlin-Vorbehalt II), juris, Rn. 14.

[80] § 31 BVerfGG erkennt den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen Bindungswirkung insoweit zu, wie die Funktion des Bundesverfassungsgerichts als maßgeblicher Interpret und Hüter der Verfassung dies erfordert. Die Bindungswirkung beschränkt sich deshalb auf die Teile der Entscheidungsgründe, welche die Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes betreffen. Sie erstreckt sich nicht auf Ausführungen, die nur die Auslegung einfacher Gesetze zum Gegenstand haben. Die Auslegung und Anwendung einfacher Gesetze ist Sache der sachnäheren Fachgerichte. Dagegen hat das Bundesverfassungsgericht die aus dem Verfassungsrecht sich ergebenden Maßstäbe oder Grenzen für die Auslegung eines einfachen Gesetzes verbindlich zu bestimmen.

[81] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 1975 – 2 BvR 1018/74 –, juris, Rn. 14.

[82] § 31 BVerfGG erfasst auch stattgebende, gemäß § 93c Abs. 1 Satz 2 BVerfGG einer Senatsentscheidung gleichstehende Kammerbeschlüsse über eine Verfassungsbeschwerde.

17 Welchen Stand das Gesamtwerk hat, ist für Leserinnen und Leser allerdings keine sinnhafte Information: Von wann stammt die Kommentierung?

[83] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Januar 2006 – 1 BvQ 4/06 – (Versammlungsverbot), juris, Rn. 29; BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2004 – 1 BvR 2495/04 –, juris, Rn. 11; *Lenz/Hansel*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Auflage 2015, § 31, Rn. 24.

[84] Nicht erfasst sind jedoch Nichtannahmebeschlüsse wie der vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –. Eine Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG kommt nur Sachentscheidungen, nicht Prozessentscheidungen zu.

[85] BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1995 – 1 BvL 18/93, 1 BvL 5/94, 1 BvL 6/94, 1 BvL 7/94, 1 BvR 403/94, 1 BvR 569/94 –, (Feuerwehrabgabe, Feuerwehrschatzabgabe), juris, Rn. 63; *Bethge*, in: *Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge*, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 56. Erg.-Lfg., Februar 2019, § 31, Rn. 83.

[86] Dennoch veranlassen die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu Auslegungen des Verfassungsrechts hinsichtlich der fehlenden Grundrechtsträgereigenschaft von Vertretern eines Bürgerbegehrens als „Organ“ bzw. „Amtswalter“ in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur Gemeinde die Kammer unter Abweichung von der bisherigen Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen ihre Rechtsprechung zu ändern.

[87] Nach dieser Rechtsprechung war die Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO statthafte Klageart für die Bewertung der Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens.

[88] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 8; OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8; zum Bürgerbegehren auf Kreisebene; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. Juni 2008 – 15 K 2243/06 –, juris, Rn. 36.

[89] Die begehrte Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen – GO NRW – wurde als Verwaltungsakt angesehen, mit dem der Rat den Vertretern des Bürgerbegehrens gegenüber, die sich insoweit auf eine Position des Außenrechts berufen haben, verbindlich feststellt, ob die Voraussetzungen für die Durchführung eines Bürgerentscheids erfüllt sind.

[90] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8, m.w.N.; zum Bürgerbegehren auf Kreisebene; VG Gelsenkirchen, Urteil vom 13. Juni 2008 – 15 K 2243/06 –, juris, Rn. 36.

[91] Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat in einer neueren Entscheidung eine Feststellungsklage bezüglich der gerichtlichen Überprüfung des Abstimmungsergebnisses über einen Bürgerentscheid für statthaft angesehen.

[92] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris.

[93] Diese Konstellation betrifft nicht die vorliegende Situation, in der die Unzulässigkeitsfeststellung durch Ratsbeschluss beseitigt und dem Rat vorgegeben werden soll, die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens festzustellen. Überdies verhält sich die Entscheidung nicht deutlich zu der Frage, ob den Vertretern eines Bürgerbegehrens Rechtspositionen „wie einem Organ“ im Rahmen des gemeindlichen inneren Willensbildungsprozesses zustehen. Im Gegenteil stellt das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in dieser der vorerwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nachfolgenden Entscheidung im Rahmen der Klagebefugnis nicht auf „organschaftliche Rechte“ ab, sondern bejaht an mehreren Stellen die den Vertretern eines Bürgerbegehrens zustehenden eigenen subjektiven Rechte.

[94] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris, Rn. 58, 74, 84, 95.

[95] Zur rechtlichen Position der Vertreter eines Bürgerbegehrens führt das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen aus, bei ihnen seien alle Verfahrensrechte hinsichtlich des Bürgerbegehrens konzentriert. Sie würden ähnlich einem Verfahrensstandschafter im eigenen Namen die Interessen der das Bürgerbegehren unterzeichnenden Bürger wahrnehmen und überdies einheitlich als Ansprechpartner der Gemeinde fungieren.

[96] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 27. Juni 2019 – 15 A 2503/18 –, juris, Rn. 67.

[97] Die konkrete rechtliche Einordnung des Konstruktes Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter bleibt unklar.

[98] Unter Berücksichtigung der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – hält die Kammer nicht mehr an ihrer früheren Rechtsprechung fest. Soweit die Vertrauensleute des Konstruktes Bürgerbegehrens [sic] als „Organ“ der Gemeinde bzw. als „Amtswalter“ eine organschaftliche Funktion wahrnehmen,

[99] vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 22,

[100] stehen sie der Gemeinde nicht in einem Außenverhältnis gegenüber und kann die Entscheidung des Rates nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW ihnen gegenüber nicht in Gestalt eines Verwaltungsakts ergehen. Es fehlt

insoweit an der nach § 35 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen – VwVfG NRW – erforderlichen Außenwirkung.

[101] Bei konsequenter Überführung der vorerwähnten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in nordrhein-westfälisches Landesrecht folgt die Einordnung des Konstrukts eines Bürgerbegehrens „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ [sic] jedoch weder aus dem verfassungsgerichtlichen Verständnis der Stellung eines Bürgerbegehrens erst ab Feststellung der Zulässigkeit durch den Rat noch aus einer rechtstheoretischen Einordnung des Antrags auf Durchführung eines Bürgerbegehrens, der Gesamtheit der Unterzeichner oder der Vertreter/Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens als „Organ“.

[102] Vgl. zum diesbezüglichen Meinungsstand und der daran nachvollziehbaren Kritik umfassend *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2013, Teil 2, Kapitel 9, Rn. 143 ff.

[103] Soweit in der Literatur darauf hingewiesen wird, dass ein Bürgerbegehren als Instrument unmittelbarer Demokratie grundsätzlich eine selbstständige Teilhabe an der kommunalen Willensbildung von außen darstellt,

[104] vgl. *Heusch/Dickten*, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2019, 1238 (1244); *Muckel*: Keine Grundrechtsberechtigung für Vertrauenspersonen eines Bürgerbegehrens, JA 2019, 633 (635),

[105] stimmt dem die Kammer im Grundsatz zu.

[106] Allerdings weist die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen dem Konstrukt Bürgerbegehren durch einfachgesetzliche Regelungen in § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW die kommunalverfassungsrechtliche Stellung „als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat“ im Sinne der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu.

[107] Nach § 40 Abs. 1 GO NRW wird die Verwaltung der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. § 40 Abs. 2 Satz 1 GO NRW definiert legal, dass die Bürgerschaft durch den Rat und den Bürgermeister vertreten wird. Hiernach ist ein Bürgerbegehren nicht Träger der Gemeindeverwaltung und demnach nicht Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde.

[108] Auch aus dem Wortlaut der Regelung in § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW über die Sperrwirkung eines Bürgerbegehrens, dessen Zulässigkeit abschließend festgestellt worden ist, kann entnommen werden, dass weder das Bürgerbegehren als solches, noch seine Unterzeichner in Gesamtheit oder einzeln oder die Vertreter des Bürgerbegehrens Organe der Gemeinde im klassischen bzw. engeren Sinne sind. Die Norm lautet auszugsweise: „Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach Satz 1 oder Satz 2 abschließend festgestellt, darf bis zur Feststellung des Ergebnisses des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, [...]“. (Unterstreichung durch das Gericht). Diesem Wortlaut ist zu entnehmen, dass § 26 Abs. 6 Satz 7 GO NRW das Bürgerbegehren nicht als ein klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ansieht, weil es seiner Zielrichtung die Gemeindeorgane in ihrer Gesamtheit gegenüberstellt. Würde die Norm das Bürgerbegehren als klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ansehen, wäre die zutreffende Formulierung, ihm die „anderen Gemeindeorgane“ gegenüber zu stellen.

[109] Allerdings lässt § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW i.V.m. § 40 Abs. 1 und 2 Satz 1 GO NRW eine Auslegung dieser Regelungen im Lichte der Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 – zu, wonach dem Konstrukt Bürgerbegehren im nordrhein-westfälischen Kommunalrecht während seiner rechtlichen Relevanz die Stellung eines gemeindlichen vorübergehend existenten „Organs“ als Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat, zugewiesen ist, ohne dass es klassisches Gemeindeorgan im engeren Sinne ist.

[110] Nach § 26 Abs. 1 Satz 1 GO NRW können die Bürger beantragen (Bürgerbegehren), dass sie an Stelle des Rates über eine Angelegenheit der Gemeinde selbst entscheiden (Bürgerentscheid). Dieser Antrag ermöglicht bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen die Entscheidung anstelle des Rates, der nach § 40 Abs. 2 Satz 1 GO NRW Teil des institutionellen Gefüges der gemeindlichen Willensbildung zur Bestimmung der Verwaltung der Gemeinde nach § 40 Abs. 1 GO NRW ist.

[111] Wird das Bürgerbegehren aufgrund einfachgesetzlicher Regelung vorübergehend in das institutionelle Gefüge der gemeindlichen Willensbildung erhoben und mit der Kompetenz ausgestattet, in Gestalt des Bürgerentscheides anstelle des Rates als originäres Gemeindeorgan zu entschei-

den, und – wenn auch beschränkt auf seine Vertreter – mit Rechtsschutzmöglichkeiten zur Sicherung des ordnungsgemäßen Verfahrens versehen (§ 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW) ist es während seiner gesamten vorübergehenden Dauer rechtlicher Relevanz als Teil des institutionellen Gefüges anzusehen. Für eine Begrenzung dieser Einordnung ab Feststellung der Zulässigkeit des Bürgerbegehrens,

[112] vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 24, wonach (erst) ein zugelassenes Bürgerbegehren Teil des institutionellen Gefüges der Gemeinde, mit dem die Bürgerschaft an der politischen Willensbildung in der Gemeinde teilhat, ist,

[113] ist kein Sachgrund ersichtlich. Zumal es an einer rechtlichen Begründung fehlt, das Konstrukt des Bürgerbegehrens erst ab diesem Zeitpunkt als „Organ“ bzw. seine Vertreter als organschaftliche „Amtswalter“ in einer Art organschaftlichem Verhältnis zur Gemeinde zu sehen. Folge einer solchen Aufteilung wäre eine weder rechtlich nachvollziehbare noch praktikable Aufspaltung der rechtlichen Einordnung des Konstruktes Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter vor Zulässigkeitsfeststellung bzw. auch bei Unzulässigkeitsfeststellung durch den Rat einerseits und ab Zulässigkeitsfeststellung andererseits. Dass das Konstrukt Bürgerbegehren bzw. seiner Vertreter als „Amtswalter“ vor Zulässigkeitsfeststellung bzw. auch bei Unzulässigkeitsfeststellung durch den Rat kein „Organ“ darstellen bzw. keine organschaftliche Funktion wahrnehmen sollen, ab Zulässigkeitsfeststellung jedoch schon, wäre insbesondere mit Blick auf Rechtsschutzverfahren zur Sicherung des ordnungsgemäßen Verfahrens nicht nachvollziehbar.

[114] Nach alledem können die Kläger die ihnen in organschaftlicher Funktion durch § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zugewiesene Rechtsschutzmöglichkeit im Wege der allgemeinen Leistungsklage geltend machen.

[115] In ihrer organschaftlichen Funktion stehen sie dem Beklagten, gegen dessen Entscheidung § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW ihnen das Klagerecht einräumt, während der vorübergehenden rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens im organschaftlichen Streitverhältnis, einem Organstreitverfahren, gegenüber.

[116] Dieses organschaftliche Streitverhältnis unterscheidet sich allerdings in wesentlichen Punkten von Organstreitverfahren zwischen Gemeindeorganen im engeren Sinne, weshalb die Kammer der Ausführung des Bundesverfassungsgerichts im Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 „Insoweit handelt es sich um eine kommunalverfassungsrechtliche Streitigkeit.“,

[117] Vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 22. Februar 2019 – 2 BvR 2203/18 –, juris, Rn. 24.

[118] insoweit einschränkend versteht, dass damit keine Kommunalverfassungsstreitverfahren im herkömmlichen Sinne gemeint sein sollen. Diese betreffen in ihrer Struktur Streitigkeiten zwischen Organen und Organteilen einer Gemeinde, die ihnen im Interesse der Gemeinde übertragende Organrechte wahrnehmen. Auch wenn die Reichweite eines organschaftlichen Rechts im Einzelfall im Streit steht, sind diese Organe oder Organteile – ungeachtet ihrer entgegengesetzten Rechtsstandpunkte in einem Kommunalverfassungsstreitverfahren – verpflichtet, im Interesse der Gemeinde zu handeln. Die Umsetzung dieser übergeordneten gemeinsamen Verpflichtung und Zielsetzung macht eine dauerhafte vertrauensvolle Zusammenarbeit erforderlich.

[119] Vgl. insb. zu dem daraus folgenden Grundsatz der organtreue [sic] OVG NRW, Urteil vom 15. September 2015 – 15 A 1961/13 –, juris, Rn. 55; OVG NRW, Beschlüsse vom 17. Mai 2017 – 15 A 1008/16 –, juris, Rn. 9, vom 16. Mai 2013 – 15 A 785/12 –, juris, Rn. 39, und vom 19. August 2011 – 15 A 1555/11 –, juris, Rn. 21; VG Düsseldorf, Urteil vom 18. März 2016 – 1 K 8453/15 –, juris, Rn. 22.

[120] Ein Bürgerbegehren als vorübergehendes Konstrukt institutioneller Einbindung in die gemeindliche Willensbildung anstelle des Rates ist nicht auf eine dauerhafte vertrauensvolle Zusammenarbeit gerichtet und nimmt keine ihm im Interesse der Gemeinde übertragenen Organrechte wahr, sondern ermöglicht Teilhabe der einzelnen Bürger der Gemeinde durch Formulierung eines Bürgerwillens an der gemeindlichen Willensbildung der Gemeinde. Zu diesem Zweck wird es vorübergehend Teil der institutionellen Einbindung in die gemeindliche Willensbildung.

[121] Aus diesem Grund ist für die Zulässigkeit einer Klage der Vertreter eines Bürgerbegehrens auch keine rechtzeitige Rüge der für rechtswidrig gehaltenen Maßnahme gegenüber dem zuständigen Organ selbst zu fordern, um diesem die Möglichkeit zu geben, Einwände zu prüfen und ggf. für Abhilfe Sorge zu tragen. Diese aus dem Grundsatz der Organtreue zwischen dauerhaft miteinander im Interesse der Gemeinde zusammenarbeitenden Organen entwickelte Zulässigkeitsvoraussetzung,

[122] vgl. OVG NRW, Urteil vom 14. September 2017 – 15 A 2785/15 –, juris, Rn. 43; OVG NRW, Beschluss vom 19. August 2011 – 15 A 1555/11 –, juris, Rn. 14; VG Düsseldorf, Urteil vom 18. März 2016 – 1 K 8453/15 –, juris, Rn. 22,

[123] ist aufgrund der nur vorübergehenden rechtlichen Relevanz eines auf eine singuläre Sachfrage bezogenen Bürgerbegehrens nicht anzuwenden.

[124] Den Anspruch auf Zulässigkeitserklärung eines Bürgerbegehrens durch den Beklagten können die Kläger als Vertreter des Konstruktes Bürgerbegehren als „Organ“ im Wege der allgemeinen Leistungsklage verfolgen.

[125] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. Januar 2010 – 15 B 1797/09 –, zur Statthaftigkeit der Leistungsklage in Organstreitverfahren; *Pietzcker*, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Werkstand: 36. Erg.-Lfg., Februar 2019, § 43, Rn. 45 und Vorbemerkungen zu § 42 Abs. 1, Rn. 18.

[126] In Folge der vorstehenden Grundsätze ist richtiger Beklagter im Rahmen der auf Verurteilung eines Rates als Organ zur Feststellung eines Bürgerbegehrens als zulässig gerichteten allgemeinen Leistungsklage im Wege eines Organstreitverfahrens der Rat als Organ.

[127] Für das auf Aufhebung des „Bescheides“ der durch den Bürgermeister vertretenen Beklagten zu 2. vom 18. April 2019 gerichtetes Begehren ist die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Fall 1 VwGO) statthaft, die sich nach dem Rechtsträgerprinzip (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) gegen die Beklagte selbst richtet.

[128] Hierbei kann dahinstehen, ob es sich bei dem Schreiben vom 18. April 2019 überhaupt entsprechend seiner äußeren Form um einen wirksamen Verwaltungsakt handelt oder mangels ihm zukommenden Außenwirkung, weil die Vertreter des Konstrukts Bürgerbegehrens als „Organ“ auch der Beklagten gegenüber während der rechtlichen Relevanz des Bürgerbegehrens in organschaftlicher Funktion als Teil institutioneller gemeindlicher Willensbildung entgeggetreten, keinen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG NRW darstellen kann.

[129] Zwar muss der mit der Anfechtungsklage angegriffene Akt grundsätzlich objektiv ein bereits erlassener Verwaltungsakt sein. Maßgebend ist hierbei, welche Rechtsnatur ein behördliches Handeln tatsächlich hat und nicht, welches Instrument die Behörde gewollt hat und erst recht nicht, welche Handlungsform die Behörde hätte wählen müssen.

[130] Vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. März 1974 – VII B 97.73 –, juris, Rn. 7; BVerwG, Urteil vom 1. März 1967 – IV C 74.66 –, juris, Rn. 15; *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, Verwaltungsgerichtsordnung, 5. Auflage 2018, § 42, Rn. 18.

[131] Allerdings ist vorliegend die Anfechtungsklage auch statthaft, wenn es sich rechtlich mangels Außenwirkung um keinen Verwaltungsakt handelt, aber aufgrund der eindeutigen äußeren Erscheinung des mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Schreibens der Beklagten der Rechts-

schein gegenüber den Klägern gesetzt wurde, der Inhalt weise Regelungscharakter auf. Die Anfechtungsklage dient in diesem Fall der Beseitigung des von dem Schreiben ausgehenden Rechtsscheins.

[132] Vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 20. Oktober 2016 – 1 S 1662/16 –, juris, Rn. 13; Vgl. [sic] *Blunk/Schroeder*, Rechtsschutz gegen Scheinverwaltungsakte, JuS 2005, 602 (606); vgl. zum bestehenden Rechtsschutzbedürfnis der Beseitigung des Rechtsscheins, wenn auch durch Feststellungsklage, BVerwG, Urteil vom 21. November 1986 – 8 C 127/84 –, juris, Rn. 16.

II.

[133] Die Klage ist begründet, soweit sie auf Aufhebung des „Bescheides“ der durch den Bürgermeister vertretenen Beklagten vom 18. April 2019 bzw. auf Beseitigung des davon ausgehenden Rechtsscheins eines Verwaltungsakts gerichtet ist. Der mit dem Schreiben gesetzte Rechtsschein einer belastenden Regelungswirkung durch die Beklagte gegenüber den Klägern ist rechtswidrig und verletzt sie in ihren organschaftlichen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

[134] Für den Erlass eines Bescheides mit belastender Wirkung fehlt es an einer Ermächtigungsgrundlage, die für den Erlass eines solchen Verwaltungsaktes erforderlich ist.

[135] Der im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnte Vorbehalt des Gesetzes verlangt von Verfassungswegen ein Gesetz als Voraussetzung des Verwaltungshandelns und verbietet Verwaltungshandeln ohne gesetzliche Ermächtigung.

[136] Vgl. *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 44, Rn. 46.

[137] Der Grundsatz des Vorbehalts des (allgemeinen) Gesetzes wird im Grundgesetz nicht *expressis verbis* erwähnt. Seine Geltung ergibt sich jedoch aus Art. 20 Abs. 3 GG. Die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, der Vorrang des Gesetzes also, würde ihren Sinn verlieren, wenn nicht schon die Verfassung selbst verlangen würde, dass staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen nur Rechtens ist, wenn es durch das förmliche Gesetz legitimiert wird.

[138] Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvR 883/73, 2 BvR 379/74, 2 BvR 497/74, 2 BvR 526/74 –, (Rechtsschutzverfahren im Strafvollzug, Rechtsschutzverfahren), juris, Rn. 34.

[139] Die Beklagte hat in ihrem Schreiben vom 18. April 2019 eine Regelungskompetenz für sich in Anspruch genommen, für die es keine gesetzliche Grundlage gibt.

[140] § 26 Abs. 6 GO NRW enthält keine Ermächtigung für Gemeinden, den Vertretern eines Bürgerbegehrens die Entscheidung des Rates über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens nach § 26 Abs. 6 Satz 1 GO NRW mit Regelungswirkung bekanntzugeben. Mit Blick auf die Ausführungen der Kammer zur Zulässigkeit der gegen eine Unzulässigkeitsentscheidung eines Rates gerichteten Klage der Vertreter eines Bürgerbegehrens kann die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen einer Gemeinde diese Regelungskompetenz in der gegenwärtigen Rechtslage auch nicht zuschreiben. § 26 Abs. 6 Satz 3 GO NRW zeigt vielmehr, dass es einer Regelungskompetenz der Gemeinde in dieser Frage gar nicht bedarf. Gegenstand eines Rechtsschutzersuchens der Vertreter eines Bürgerbegehrens im Fall der Entscheidung eines Rates, die Unzulässigkeit eines Bürgerbegehrens festzustellen, ist die Ratsentscheidung selbst. Einer (weiteren) gemeindlichen Entscheidung bedarf es nach der Rechtslage nicht.

[141] Soweit die Klage darauf gerichtet ist, den Beklagten zu verurteilen, das am 23. Oktober 2018 bei der Beklagten angezeigte, gegen den Ratsbeschluss des Beklagten vom 27. September 2018 gerichtete Bürgerbegehren „Rathausanierung stoppen!“ für zulässig zu erklären, ist sie unbegründet.

[142] Die Kammer lässt dahinstehen, ob dem Bürgerbegehren Ausschlussgründe des § 26 Abs. 5 Satz 1 GO NRW, insbesondere mit Blick auf die das Rathaus erfassende Sanierungssatzung nach § 142 BauGB solche des § 26 Abs. 5 Satz 1 Nr. 4 GO NRW, entgegenstehen.

[143] Entgegen dem Vorbringen der Beklagten ist das Bürgerbegehren nicht verfristet.

[144] Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Ratsbeschluss, muss es innerhalb von sechs Wochen nach der Bekanntmachung des Ratsbeschlusses eingereicht sein. Gegen einen Ratsbeschluss, der nicht der Bekanntmachung bedarf, beträgt die Frist drei Monate nach dem Sitzungstag (§ 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW).

[145] Das Bürgerbegehren richtet sich jedenfalls hinsichtlich des Frageteils, „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden [...]?“ nach dem Wortlaut der Fragestellung gegen den nicht bekannt zu machenden Ratsbeschluss vom 27. September 2018. Insoweit ist die Frist des § 26 Abs. 3 Satz 2 GO NRW (drei Monate nach dem Sitzungstag) mit dem am 22. Februar 2019 eingereichten Schreiben gewahrt. Der Ablauf der Frist des § 26 Abs. 3 Satz 1 GO NRW war nach der schriftlichen Mitteilung am 23. Oktober 2018 bis

zu der am 18. Dezember 2018 per Boten überbrachten Mitteilung der Verwaltung über die Kostenschätzung gehemmt.

[146] Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 ist bürgerentscheidsfähig. Das Bürgerbegehren hätte nicht gegen einen der die Rathaussanierung zeitlich früher berührenden Beschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) oder 6. Juli 2017 gerichtet werden müssen.

[147] Die Fristenregelung in § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW soll im Interesse der Stabilität und Verlässlichkeit gemeindlicher Willensbildung verhindern, dass ein sachliches Regelungsprogramm des Rates beliebig lange durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt werden kann, und damit bewirken, dass es nach den im Gesetz genannten Fristen als sichere Planungsgrundlage dienen kann.

[148] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris, Rn. 3, mit Hinweis auf die Begründung zur Einführung des Bürgerbegehrens in § 17b GO NRW a.F. in LT-Drs. 11/4983, amtl. Begründung S. 8.

[149] Vergleichbare Fristenregelungen in Gemeindeordnungen anderer Bundesländer dienen der Effektivität und Sparsamkeit des Handelns der Gemeinde; sie soll gefasste Beschlüsse umsetzen können, ohne grundsätzlich nach Ablauf der Frist mit deren Änderung durch einen Bürgerentscheid rechnen zu müssen. Durch ein Bürgerbegehren gegen einen – nach erneuter Sachdiskussion ergangenen – wiederholenden Grundsatzbeschluss wird die Effektivität und Sparsamkeit gemeindlichen Handelns nicht in Frage gestellt.

[150] Vgl. zu dem bis auf Abweichungen in den Fristen insoweit vergleichbaren § 21 Abs. 3 Satz 3 GemOBaWü, VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 29.

[151] Dies zugrunde gelegt, ist ein gegen einen Ratsbeschluss gerichtetes kassatorisches Bürgerbegehren unzulässig, wenn es außerhalb der Fristen des § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW ein vom Rat beschlossenes Regelungsprogramm aufhebt oder ändern will, jedenfalls dann, wenn die Aufhebung oder Änderung nicht nur ein völlig nebensächliches Detail betrifft, von dem anzunehmen ist, dass es im Kontext der durch das Bürgerbegehren zur Entscheidung gestellten Frage von bisherigen Ratsbeschlüssen nicht erfasst sein sollte.

[152] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 28. Januar 2003 – 15 A 203/02 –, juris, Rn. 6.

[153] Das Bürgerbegehren „Rathaussanierung stoppen!“ ist auf die Änderung des mit Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am

19. November 2015 beschlossen) durch den Beklagten gesetzten Regelungsprogramms gerichtet. Dieses Regelungsprogramm sah die Sanierung des Rathauses der Beklagten auf Grundlage des Handlungskonzeptes Stadtmitte zu einem Finanzbedarf von 40,0 Millionen Euro vor. Die von dem Bürgerbegehren beabsichtigte Beschränkung der Sanierung auf den Ratsrakt und Errichtung eines Neubaus zielt (auch) auf die Änderung dieses Sanierungsvorhabens.

[154] Eine Verfristung kann dem Bürgerbegehren allerdings mit Blick auf den Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen nicht entgegengehalten werden. Der Ratsbeschluss ist gegenstandslos geworden.

[155] Diese Rechtsfolge ist nur dann in Betracht zu ziehen, wenn die Gemeinde einen alten Ratsbeschluss – etwa aufgrund zwischenzeitlicher wesentlich neuer Entwicklungen – durch ein neues, wenngleich möglicherweise inhaltlich gleiches Regelungsprogramm ersetzt hat. Dann hat der alte Ratsbeschluss seine Wirksamkeit verloren, so dass auch ein Bürgerbegehren nicht mehr gegen ihn gerichtet sein kann.

[156] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 23. März 2018 – 15 B 337/18 –, juris, Rn. 18; OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris, Rn. 21.

[157] Dies gilt jedoch nicht schon dann, wenn lediglich ein bisheriges sachliches Regelungsprogramm bekräftigt wird, was lediglich die fortbestehende Aktualität des früheren Ratsbeschlusses und damit die fortbestehende Notwendigkeit des Schutzes vor zu später Beseitigung durch ein Bürgerbegehren zeigt.

[158] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Februar 2010 – 15 B 1680/09 –, juris, Rn. 21.

[159] Unter dieser Maßgabe kann dahinstehen, ob der Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017, gegen den das Bürgerbegehren ebenfalls verfristet wäre, ein neues Regelungsprogramm gegenüber dem Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) aufgestellt hat. Hierfür spricht – auch wenn sich dies aus dem Wortlaut des Ratsbeschlusses selbst nicht unmittelbar aufdrängt – die Darstellung in der Sitzungsvorlage Nr. °°. Der zu treffende Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 ist in der Sitzungsvorlage als Grundsatzentscheidung bezeichnet. Mit Blick auf die Förderung des Vorhabens „soziales Rathaus“ sollte eine Grundsatzentscheidung des Beklagten getroffen werden, ob das Vorhaben in der Form gewollt sei. Die Verwaltung der Beklagten wollte die dazu erforderlichen

Schritte nach der Grundsatzentscheidung veranlassen. Das „Ob“ des Vorhabens in der zur Förderung gestellten Form wurde danach neu beschlossenen.

[160] Jedenfalls durch den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 sind die Ratsbeschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) und vom 6. Juli 2017 gegenstandslos geworden.

[161] Der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 hat den Regelungsgegenstand der vorerwähnten zeitlich vorgehenden Ratsbeschlüsse geändert.

[162] Die überwiegend aufgrund der Umstellung der Vorhabensdurchführung in Eigenrealisierung entgegen der dem Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 zugrunde liegenden Annahme einer Durchführung in Paketvergabe gestiegene Bausumme von rd. 39,0 Millionen Euro auf 70,25 Millionen Euro stellt in dieser Konstellation eine wesentliche Änderung des bisherigen sachlichen Regelungsprogramms dar, die eine neue Entscheidung über das „Ob“ der Fortführung der begonnenen Rathaussanierung nach diesen Maßgaben erfordert. Bei einer Kostensteigerung in dieser Höhe ist eine Entscheidung über die Fortführung des Vorhabens Rathaussanierung bei sachgerechter Betrachtung nicht lediglich als „Wie“ des Vorhabens, sondern als „Ob“ dieses konkreten mit einer Kostensteigerung verbundenen Vorhabens verbunden, zumal die Ausführungsmodalitäten (Eigenrealisierung statt Paketvergabe) des Vorhabens geändert und mit den eigentlichen, kostenträchtigsten Sanierungsmaßnahmen noch nicht begonnen wurde. Insoweit ist ohne Belang, dass ein Teil der Kostensteigerung durch in Auftrag gegebene Gutachten sowie Planungsleistungen verursacht und schon angefallen sein dürfte (vgl. Sitzungsvorlage Nr. °°).

[163] In diese Bewertung ist ebenfalls einzustellen, dass in der dem Ratsbeschluss zugrundeliegenden Kostenberechnung eine Förderung der förderfähigen Kosten in Höhe von rd. 20 Millionen Euro angenommen wurde. Die Mehrbelastung des Haushaltes in einer „tragfähigen Größenordnung“ stand unter der Voraussetzung, dass die Fördermittel in dieser Größenordnung fließen. Die Beantragung der (weiteren/erhöhten) Fördermittel hat jedoch wie auch die Vertreterin der Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegt hat – wiederum wie im Ratsbeschluss vom 6. Juli 2017 – eine Grundsatzentscheidung über das „Ob“ der Rathaussanierung zu den gestiegenen Kosten erfordert.

[164] Die Einordnung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 als ein neues Regelungsprogramm für die Rathaussanierung aufstellender Ratsbeschluss wird durch die Wortbeiträge der Ratsmitglieder in der Ratssitzung

vom selben Tag belegt. Dies zeigen insbesondere die Ausführungen des Bürgermeisters als Vorsitzender des Beklagten, der zwar den Ratsbeschluss vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) als Grundsatzbeschluss bezeichnet, aber im Kern dafür wirbt, die Sanierung des Rathauses nicht abubrechen bzw. die Durchführung zu beginnen:

[165] „Bürgermeister B. erklärt, dass er nun als Mitglied des Gremiums spreche. Der Grundsatzbeschluss der Sanierung 2015, [...]. Man sei damals von anderen Gegebenheiten ausgegangen. Man wisse heute, dass das Gutachten etwa den Brandschutz nicht in der Form beleuchtet habe, wie es notwendig geworden wäre. [...] Das sei eine riesige Verantwortung für einen Stadtrat und eine historische Entscheidung, mit der man sich zu Recht schwer tun könne. Gleichwohl müsse man eine Entscheidung treffen und manchmal sei es gut, wenn man sich nicht um Jahre vertage. Es habe schon einmal ein Gutachten gegeben, das lange diskutiert und anschließend in die Schublade gelegt worden sei. Der Zustand des Hauses sei aber darüber nicht besser geworden. Er wolle noch einmal betonen, dass man hier ein Monument deutscher Architektur habe. Dieses Haus sei in seiner Art, so mangelbelegt es auch sein möge, deutschlandweit zu suchen. [...] Der Zustand des Rathauses sei für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht mehr akzeptabel. Das Wasser komme durch die Fenster hinein, man habe Feuchtigkeit in den Büros, es gebe keine ausreichende Versorgung mit Wasser, die Entsorgung werde immer schwieriger. Es sei nicht überall so schön wie im Ratssaal. Deswegen werde man, egal wie der Beschluss ausgehe, definitiv die Dependancen beziehen, weil er nicht mehr garantieren könne, dass hier ein ordnungsgemäßer Betrieb möglich sei. Er könne seinen Mitarbeitern nicht mehr zumuten, dass es im Winter Tage bei 18 Grad gebe und im Sommer bei 35 Grad. Dies sei keine Empfehlung als guter Arbeitgeber, so werde man nicht zukunftsfähig sein und keine Mitarbeiter mehr im Wettbewerb finden. Aus seiner Sicht gebe es keine wirtschaftlich vernünftige Alternative. Das Verbleiben in den Dependancen sei schwer möglich, weil auch dort in den nächsten Jahren riesige Investitionen nötig seien. [...] Die Alternative, woanders neu zu bauen sei auch mit Risiken behaftet. Die Kostenentwicklung sei bekannt. Es gebe keine Fördermittel für einen Neubau, die erhaltenen Fördermittel müssten zurückgezahlt werden. Und was mache man mit dem Rathaus? Man könne einen großen Bauzaun drum herum ziehen und es bewachen lassen, damit die Rohre nicht geklaut werden. Aber diese Perspektive wolle er dem Investor des Marler Sterns nicht mit auf den Weg geben. Dieser wolle viel Geld in die Hand nehmen, um das Einkaufszentrum aufzuwerten. Dies sei sehr wichtig für N1., man brauche dieses Zentrum. Deswegen gebe es aus seiner Sicht keine Alternativen. [...] Deswegen glaube er, dass man die Entscheidung für die Sanierung des Rathauses brauche. Aber er könne sehr gut nachvollziehen, dass sich die Ratskolleginnen und Kollegen schwer tun, da es eine hohe Summe und eine hohe Verantwortung sei, [...] Er bitte um ein positives Votum.“ (Unterstreichungen durch das Gericht, vgl. Protokoll zu TOP 5, 5a und 5b der Sitzungsvorlage Nr. 000).

[166] Die hiernach durchaus von einer Entscheidung für oder gegen eine (Weiterführung der mit Planungsleistungen begonnenen) Sanierung des Rathauses getragene Debatte in der Ratssitzung des Beklagten als Ort des

Kerns kommunalpolitischer Willensbildung innerhalb der Beklagten bestätigt die Einordnung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 als Grundsatzentscheidung des Beklagten über ein neues Regelungsprogramm betreffend die Rathaussanierung.

[167] Aus der von den Beteiligten herangezogenen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, wonach bei Großprojekten und Planungsverfahren, hinsichtlich derer mehrere aufeinander folgende Beschlüsse getroffen werden, jeder weichenstellende Ratsbeschluss, der ein Verfahren einleitet oder eine Planungsstufe abschließt, bürgerentscheidsfähig ist und eine neue Frist in Gang setzt,

[168] vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 8. April 2011 – 1 S 303/11 –, juris, Rn. 19; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 26; *Lange*, Kommunalrecht, 2. Auflage, 2013, Teil 2, Kapitel 9, Rn. 57,

[169] wohingegen reine Vollzugsbeschlüsse einer grundsätzlich getroffenen Entscheidung einem Bürgerbegehren entzogen sind,

[170] vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 13. April 1993 – 1 S 1076/92 –, juris, Rn. 27,

[171] folgt nichts anderes. Insoweit ist der Ratsbeschluss vom 27. September 2018 unter Verweis auf die vorstehenden Ausführungen als weichenstellender Grundsatzbeschluss einzuordnen.

[172] Allerdings ist die mit Ja oder Nein zu beantwortende Fragestellung des Bürgerbegehrens nicht hinreichend bestimmt.

[173] Die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens ist von überragender Bedeutung. Die Bürger müssen schon aus der Fragestellung erkennen können, für oder gegen was sie ihre Stimme abgeben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ihre Mitwirkung sich nicht auf eine mehr oder weniger unverbindliche Meinungsäußerung oder die Kundgabe der Unterstützung bestimmter Anliegen beschränkt, sondern eine konkrete Sachentscheidung betrifft. Deshalb muss es ausgeschlossen sein, dass ein Bürgerbegehren nur wegen seiner inhaltlichen Vieldeutigkeit und nicht wegen der eigentlich verfolgten Zielsetzung die erforderliche Unterstützung gefunden hat. Daher muss die Fragestellung in sich widerspruchsfrei, in allen Teilen inhaltlich nachvollziehbar und aus sich heraus verständlich sein. Mit anderen Worten: Bei mehrdeutigen, unpräzisen und zu Missverständnissen Anlass bietenden Formulierungen ist eine hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung zu verneinen.

[174] OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 10; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 6.

[175] Maßgeblich ist die Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers.

[176] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 8.

[177] Das bei Zulässigkeit und inhaltlicher Ablehnung durch den Gemeinderat auf einen Bürgerentscheid zielende Bürgerbegehren muss eine konkrete und abschließende Sachentscheidung zum Gegenstand haben, die die Bürgerschaft selbst anstelle des Rates treffen soll. Unzulässig ist daher eine Fragestellung, die darauf hinausläuft, dem Rat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende Entscheidung zu machen.

[178] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90 zu Vorgaben hinsichtlich einer alternativen Finanzierungsentscheidung.

[179] Den vorstehend dargestellten Maßstäben wird die Fragestellung des Bürgerbegehrens,

[180] „Soll der Beschluss des Rates der Stadt N1. vom 27.09.2018 aufgehoben, die Sanierung des Rathauses gestoppt werden, und stattdessen lediglich der Ratstrakt saniert und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein Neubau errichtet werden?“,

[181] nicht gerecht. Zwar ist sie hinsichtlich ihres gegen den Ratsbeschluss vom 27. September 2018 gerichteten kassatorischen Teil hinreichend bestimmt. Allerdings ist der kassatorische Teil nicht isoliert, sondern im Gesamtzusammenhang der Fragestellung zu betrachten,

[182] vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90,

[183] die in ihrem weiteren Teil darauf gerichtet ist „stattdessen lediglich den Ratstrakt zu sanieren und auf Grundlage einer Analyse des tatsächlichen Raumbedarfs ein [sic] Neubau“ zu errichten.

[184] Aus Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers ist bereits unklar, was mit den übrigen Gebäuden des Rathauses (Verwaltungstrakt und Rathautürme) erfolgen soll, ob sie nach dem Willen der Initiatoren des Bürgerbegehrens abgerissen und an ihrer Stelle ein Neubau errichtet werden soll oder erhalten und der Neubau an anderer Stelle errichtet werden soll.

[185] Diese Mehrdeutigkeit der Fragestellung führt zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens.

[186] Die zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führende Mehrdeutigkeit der Fragestellung kann auch nicht durch Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens oder die Kostenschätzung der Verwaltung beseitigt werden. Zwar dient die nach § 26 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zwingend erforderliche Begründung des Bürgergehrens dazu, über die zu entscheidende Frage näher aufzuklären. Die Begründung soll damit insbesondere Aufschluss über die Motive des Bürgerbegehrens geben, um dessen Sinn und Zweck (besser) nachvollziehen zu können. Dadurch wird aber nicht von der Verpflichtung entbunden, die Frage selbst hinreichend bestimmt zu formulieren. Gerade mit Blick auf die Funktion der Frage für einen etwaigen späteren Bürgerentscheid, der einen Ratsbeschluss ersetzt (vgl. § 26 Abs. 1 Satz 1, Abs. 8 Satz 1 GO NRW), muss die Frage selbst aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit so eindeutig formuliert sein, dass sie auch bei isolierter Betrachtung keinen Zweifel an ihrem Inhalt aufkommen lässt. Dies leistet die hier in Rede stehende Fragestellung aus den genannten Gründen nicht.

[187] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 15 bis 18, zum unzulässigen Rückgriff auf die Begründung des Bürgerbegehrens bei mehrdeutiger Fragestellung.

[188] Überdies ließe sich aus der vorliegenden Begründung des Bürgerbegehrens auch nicht hinreichend bestimmt entnehmen, welcher Teil an welcher Stelle des Rathauses neu gebaut werden soll. So soll nach der Fragestellung der Ratstrakt als Teil des Rathauses (weiter) saniert werden, wohingegen in der Begründung die Sanierung „des [...] Rathauses“ im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung insgesamt einem Neubau gegenübergestellt wird:

[189] „Diese gewaltige Kostensteigerung für die erneute Sanierung des lediglich 60 Jahre alten, aber extrem reparaturanfälligen Rathauses ist beängstigend. Der an Folgekosten wesentlich günstigere Neubau des Rathauses wurde weder bedacht noch gründlich kalkuliert. Der Neubau des Rathauses wäre nachhaltiger und ökologisch sinnvoller. Ein Neubau ist energieeffizienter, klimaschonender und verursacht deutlich geringere Betriebskosten.“

[190] Eine mögliche Konkretisierung der Fragestellung kann auch nicht unter Heranziehung der Kostenschätzung der Verwaltung erreicht werden. Die Kostenschätzung der Verwaltung der Beklagten beruht nicht auf eigenen Überlegungen der Initiatoren des Bürgerbegehrens. Dies spricht dagegen, die Annahmen der Verwaltung zur konkretisierenden Auslegung der von den Initiatoren des Bürgerbegehrens hinreichend bestimmt zu formulierenden Fragestellung heranzuziehen.

[191] Unabhängig davon fehlt eine ausdrückliche Bezugnahme in der Fragestellung auf diese tatsächlichen Annahmen in der Kostenschätzung, um sie heranziehen zu können.

[192] Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 13, zu dem Erfordernis der ausdrücklichen Bezugnahme auf einen grundsätzlich geeigneten Lageplans [sic] bei in der Fragestellung unpräzise bezeichneten Grundstücken zur Konkretisierung der erfassten Grundstücke.

[193] Überdies kann von einer vollständigen Bezugnahme auf die Kostenschätzung der Verwaltung zur Konkretisierung der Fragestellung schon deshalb nicht ausgegangen werden, weil die Begründung des Bürgerbegehrens in der Ausführung, aufgrund der zusätzlichen Errichtung einer Tiefgarage mit ca. 500 Stellplätzen von je 25.000 Euro falle die von der Beklagten geschätzten Kosten für den Neubau wesentlich höher als bei der Sanierung des Rathauses aus, tatsächliche Annahmen der Verwaltung in der Kostenschätzung kritisiert.

[194] Zudem ist unklar, ob das Vorhaben „soziales Rathaus“ weiterverfolgt werden soll.

[195] Soweit die Kläger und ihr Bevollmächtigter in der mündlichen Verhandlung ergänzend ausführen, die Anforderungen an die hinreichende Bestimmtheit der Fragestellung dürften nicht soweit überspannt werden, dass für den Neubau ein konkreter Standort vorzuschlagen sei, weil die Bürger nicht über die dafür erforderlichen (Fach-)Kenntnisse verfügten und sich diese nicht binnen der für das kassatorische Bürgerbegehren geltenden Fristen beschaffen könnten, müssen sie sich die Verbindung des kassatorischen Teils des Bürgerbegehrens mit dem initiiierenden zweiten Teil entgegen halten lassen. Zur Einhaltung der Fristen des § 26 Abs. 3 Sätze 1 und 2 GO NRW mit Blick auf die begehrte Aufhebung des Ratsbeschlusses vom 27. September 2018 kommt es auf (Fach-)Kenntnisse zur Standortauswahl eines Neubaus nicht an. Die Kläger haben die Verbindung zwischen den vorerwähnten Fristen mit den Unwägbarkeiten einer konkreten Standortermittlung erst durch die Verbindung dieses initiiierenden Teils mit dem kassatorischen Teil des Bürgerbegehrens herbeigeführt. Des initiiierenden Teils hätte es aber zur Erreichung ihres Kernanliegens, die Sanierung des Rathauses zu den um 75 Prozent gestiegenen Baukosten zu stoppen, gar nicht bedurft. Sie hätten anschließend das weitere Vorgehen des Rates aufgrund der – dann wieder Geltung erlangenden – Ratsbeschlüsse vom 22. Oktober 2015 (wiederholend am 19. November 2015 beschlossen) und

6. Juli 2017 abwarten können. Fristen für eigene Erkundungen zur Standortauswahl mit Blick auf ein eventuelles initiiierendes Bürgerbegehren bestanden nicht.

[196] Soweit sie vortragen, in Grenzfällen der hinreichenden Bestimmtheit sei eine bürgerbegehrensfreundliche Auslegung zu wählen, liegt vorliegend kein Grenzfall vor. Die Kammer lässt dahinstehen, ob einem vorhabenbezogenen und nicht bereits wegen der Komplexität solcher multipolaren Angelegenheiten unzulässigen (§ 26 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 4 und 5 GO NRW) Bürgerbegehren abverlangt werden kann, eine konkrete Standortauswahl zu treffen oder dies von Bürgern wegen der zahlreichen rechtlich und tatsächlich komplexen Fragestellungen nicht verlangt werden kann.

[197] Jedenfalls ist mit Blick auf die einen Ratsbeschluss ersetzende Funktion des einem zulässigen Bürgerbegehren, dem die Gemeinde nicht nachkommt, folgenden Bürgerentscheids (§ 26 Abs. 8 Satz 1 GO NRW) zu fordern, dass der Standort hinsichtlich seiner groben Lage bzw. seine Lage bestimmender Prämissen hinreichend bestimmt vorzugeben ist. Auch wenn die Ermittlung konkret in Betracht kommender Flächen der Verwaltung aufgetragen werden kann, ist die schlichte prämissenfreie Vorgabe „Neubau“ nicht hinreichend bestimmt. Auf einen entsprechenden Ratsbeschluss wüsste die Verwaltung nicht, mit welcher Planung, an welchem Standort in welchem Ausmaß sie zu beginnen hätte. Dies stellte im Kern eine unzulässige Frage dar, die darauf hinausliefe, dem Rat Vorgaben über eine von ihm noch abschließend zu treffende Entscheidung zu machen.

[198] Vgl. OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 90 zu Vorgaben hinsichtlich einer alternativen Finanzierungsentscheidung.

[199] Dies gilt umso mehr als im vorliegenden Fall zum einen zwei wesentliche Entscheidungsalternativen über den Neubau – am Ort des bisherigen Rathauses oder an einem neuen Standort – aufgrund der Historie des Vorhabens im Raum standen und zum anderen auch ein Neubau an einem neuen Standort in mehreren grundlegend unterschiedlichen Varianten – bspw. in der Innenstadt, durch Abriss von Bestandsgebäuden; auf Freiflächen; innenstadtnah; auf der „grünen Wiese“ – als denkbare Vorstellungsfeld aus der maßgeblichen Sicht eines objektiven, mit dem Inhalt des Bürgerbegehrens nicht weiter vertrauten billig und gerecht denkenden Empfängers,

[200] vgl. OVG NRW, Beschluss vom 15. Mai 2014 – 15 B 499/14 –, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschluss vom 21. Juni 2013 – 15 B 697/13 –, juris, Rn. 8,

[201] denkbar erscheinen.

III.

[202] Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 155 Abs. 1 Satz 3, 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 der Zivilprozessordnung – ZPO –, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus analog § 167 Abs. 2 und 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711, 709 Satz 2, 108 Abs. 1 Satz 1 ZPO.

IV.

[203] Die Berufung ist gemäß §§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 1 und 2 Nr. 4 VwGO zuzulassen. Das Urteil weicht von der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der statthaften Klageart zur Rechtdurchsetzung eines auf Zulässigkeitsfeststellung eines Bürgerbegehrens gerichteten Klagebegehrens,

[204] OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 2017 – 15 A 1561/15 –, juris, Rn. 8; OVG NRW, Urteil vom 5. Februar 2002 – 15 A 1965/99 –, juris, Rn. 8,

[205] ab und beruht mit Blick auf den richtigen Beklagten als Sachurteilsvoraussetzung sowie die erforderliche Rechtsscheinbeseitigung auf dieser Abweichung.

[206] Beschluss:

[207] Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

[208] Die Entscheidung über die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes i.V.m. Ziffer 22.6 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (abgedruckt unter *Kopp/Schenke*, VwGO, 21. Auflage 2015, Anhang zu § 164, Rn. 14).

Anmerkung

Vorliegend kann es nicht um den konkreten Streit um die Sanierung eines Rathauses gehen. Entscheidend ist, dass das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hier einigen Aufwand treibt, um die neueste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (oben I.) mit der bisherigen obergerichtlichen Rechtsprechung abzugleichen. Angesichts der in den übrigen Entscheidungen obwaltenden Unsicherheit in der Rollenzuschreibung der Vertrauenspersonen direktdemokratischer Initiativen bleibt die weitere Entwicklung hier aufmerksam zu beobachten.

5.

Rezensionsabhandlungen

Nagihan Musliu: Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen. Zürich/St. Gallen, Dike (2019), 339 S., ISBN 978-3-03891-083-1

Die Zürcher Dissertation von Nagihan Musliu aus dem Jahre 2019 befasst sich mit der Umsetzung von Volksinitiativen auf Bundesebene in der Schweiz. Die Schweiz kennt auf Bundesebene keine Gesetzesinitiative, sondern lediglich die Verfassungsinitiative, was dazu führt, dass die Stimmberechtigten selbst für nicht «verfassungswürdige» Anliegen die schweizerische Bundesverfassung beanspruchen müssen. Da Verfassungsbestimmungen jedoch andererseits für gewöhnlich zu abstrakt formuliert sind, als dass die rechtsanwendenden Behörden sie unmittelbar anwenden könnten, bedürfen solche durch Initiativen eingeführte Verfassungsnormen meist umsetzender Normen auf der Stufe des einfachen Gesetzes- und Verordnungsrechts. Nachdem die Stimmberechtigten in den letzten beiden Jahrzehnten eine Reihe von politisch höchst umstrittenen Volksinitiativen angenommen haben, welche noch dazu staatsvertragliche Verpflichtungen der Schweiz tangierten, ging die Bundesversammlung, das eidgenössische Parlament, dazu über, sein Recht zur Ausführungsgesetzgebung in freierer Weise in Anspruch zu nehmen. Die schweizerische Bundesverfassung erklärt Bundesgesetze für die rechtsanwendenden Behörden und damit auch für das oberste Gericht der Schweiz für verbindlich (Art. 190 BV). Der schweizerische Bundesgesetzgeber kann damit faktisch Gesetzesrecht erlassen, welches der Verfassung zuwiderläuft. Nagihan Musliu liefert nun die erste Monografie, welche die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen durch Exekutive und Legislative untersucht und damit eine – angesichts der politischen Bedeutung der Umsetzungsgesetzgebung – eigentümliche Forschungslücke schliesst. Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren nämlich zahlreiche Konflikte zwischen dem schweizerischen Verfassungsrecht und so bedeutenden Staatsverträgen wie der EMRK und dem Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf dem Weg der Umsetzungsgesetzgebung versucht abzuschwächen.

Nach einer kurzen Einleitung stellt Musliu die rechtlichen Grundlagen dar, welche die Umsetzung von Volksinitiativen auf Bundesebene bestimmen (B.). Während die Lehre bisher betonte, Verfassungsbestimmungen,

welche durch Volksinitiativen eingeführt wurden, seien gleich wie das übrige Verfassungsrecht auszulegen, macht sich Musliu daran, zu ergründen, ob sich der geradezu mystische Begriff des «Volkswillens» womöglich nicht doch in einer besonderen Auslegung und Umsetzung von Verfassungsbestimmungen manifestiert, welche auf Volksinitiativen zurückgehen. Bereits bei dieser Darstellung der Grundlagen zeichnet sich ab, was im Laufe der Arbeit verdeutlicht wird: Die Praxis der obersten drei Bundesbehörden bei der Umsetzung von Volksinitiativen rührt an den Grundfesten der schweizerischen Gewaltenteilung.

Dazu lotet die Verfasserin im Rahmen von detaillierten und sehr gründlich recherchierten Fallstudien den Spielraum aus, welchen sich der Gesetzgeber bei der Umsetzung der für gewöhnlich nicht direkt anwendbaren Verfassungsbestimmungen selbst zuweist (C.). Musliu zeichnet dabei die Umsetzung von fünf angenommenen Volksinitiativen nach, welche schwierige Umsetzungsfragen aufwarfen und aus unterschiedlichen Gründen politisch höchst umstritten waren. Mit der Verwahrungsinitiative, der Ausschaffungsinitiative und der Masseneinwanderungsinitiative behandelt die Dissertation drei Volksinitiativen mit national-konservativem Inhalt, welche einen Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz suchten, während die Zweitwohnungsinitiative und die Abzockerinitiative bei der Umsetzung mehrheitlich innerstaatliche Fragen aufwarfen. Die Auswahl der Initiativen ist der Verfasserin gut gelungen, da sie damit zeigt, dass Volksinitiativen die Rechtsordnung vor Schwierigkeiten stellen, die nicht in jedem Fall völkerrechtlich begründet sind. Die Zweitwohnungsinitiative verfolgte raumplanerische Anliegen und die Abzockerinitiative richtete sich gegen als zu hoch empfundene Vergütungen der obersten Leitungsgremien börsenkotierter Unternehmen.

In diesen Fallstudien holt die Verfasserin nach, was die Lehre bisher eher vernachlässigt hat. Sie untersucht, welchen Einfluss der Typus einer Verfassungsbestimmung auf deren Umsetzung hat – oder angesichts der Praxis des Parlaments – haben sollte. Bei Volksinitiativen ist dabei insbesondere die Abgrenzung zwischen programmatischen Ziel- und Aufgabenbestimmungen und den von der Lehre mitunter als „Pseudokonditionalnormen“ bezeichneten Bestimmungen, welche Rechtswirkungen an Tatbestände knüpfen, welche bei genauerer Betrachtung zu unbestimmt sind, als dass Verwaltung und Gerichte sie direkt anwenden könnten. Musliu weitet aber auch hier den in der Lehre mitunter zu engen – auf methodologische Fragen fokussierten – Blick und macht deutlich, dass die Frage der direkten Anwendbarkeit neben ihrem methodologischen Kern auch weitreichende in-

stitutionelle Implikationen hat. Werden Verfassungsnormen als direkt anwendbar aufgefasst, so wird damit gleichzeitig den rechtsanwendenden Behörden die Aufgabe der Verfassungskonkretisierung übertragen. Eine Aufgabe, die sich die Gerichte oft gar nicht wünschen, wie gerade auch die Praxis des Bundesgerichts zeigt, Verfassungsnormen die direkte Anwendbarkeit tendenziell zu verweigern.

In ihrer Würdigung der Erkenntnisse aus den Fallstudien scheut sich die Verfasserin nicht, deutliche Worte für die Umsetzungspraxis der Bundesversammlung zu verwenden (D.). Nach ihren wohlbegründeten Erkenntnissen hat der Gesetzgeber die Verfassungsbestimmungen aller fünf untersuchten Volksinitiativen zumindest in Teilen auf verfassungswidrige Weise umgesetzt. Dies nicht nur dort, wo solche abändernde Umsetzungsgesetzgebung durch für die Schweiz verbindliches Völkerrecht geboten sein mag, sondern auch bei ganz «profanen» Konflikten. So machen etwa die Auseinandersetzungen bei der Umsetzung der Zweitwohnungsinitiative deutlich, dass es hierbei um handfeste Interessenpolitik ging. Umstritten war dabei unter anderem, ob ein verfassungsmässiger Höchstwert für die wenig genutzten «Zweitwohnungen» es nicht doch noch erlauben könnte, bestehende Wohnungen in Zweitwohnungen umzuwandeln (C. III). Bei den Fallstudien zur Zweitwohnungsinitiative und zur Abzockerinitiative zeigt sich sodann deutlich, dass die Volksinitiative auch heute noch dazu dienen kann, wozu sie ursprünglich eingeführt wurde. Sie dient als Mittel, um im Parlament nicht mehrheitsfähigen politischen Sachanliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Die Problematik von Volksinitiativen, welche mit grundlegenden völkerrechtlichen Abkommen in Konflikt stehen, wird damit nicht relativiert; sie bildet mit drei Fallstudien einen überwiegenden Teil der Untersuchung.

Doch nicht nur der Gesetzgeber hält sich angesichts politisch höchst umstrittener Volksinitiativen nicht an die Verfassung. Die Verfasserin ortet auch beim Bundesgericht formelle Kompetenzüberschreitungen, wenn dieses sich weigert, Verfassungsnormen direkt anzuwenden, welche ihrer Typologie nach direkt anzuwenden wären (S. 309 f.). Wenngleich es nach der Verfassungsordnung der Schweiz, welche dem parlamentarischen Gesetzgeber eine herausragende Stellung zuweist, politisch klug sein mag, der Bundesversammlung die Aufgabe der harmonisierenden Umsetzungsgesetzgebung zu überlassen, so läuft damit auch das oberste Gericht der Schweiz Gefahr, sich bei der Umsetzung umstrittener Volksinitiativen politisch angreifbar zu machen. Aus den gleichen Gründen erachtet auch der Bundesrat Verfassungsbestimmungen, welche auf angenommene Volksinitiativen zurückgehen, weit überwiegend für nicht direkt anwendbar

(S. 311 f.), womit die Last der Umsetzung angenommener Volksinitiativen weitgehend auf den Schultern der Bundesversammlung ruht. Die Qualität der Arbeit macht es aus, dass Musliu das Dilemma des Gesetzgebers durchaus anerkennt, wenn dieser Verfassungsbestimmungen umzusetzen hat, welche mit der EMRK oder dem Freizügigkeitsabkommen in Konflikt stehen und das Bundesgericht dem Gesetzgeber gleichzeitig in Aussicht stellt, einen Verstoß gegen diese beiden Abkommen nicht hinzunehmen (S. 322). Wenngleich die Verfasserin daran zweifelt, dass das Bundesgericht in einem Konflikt mit dem Parlament rechtlich überzeugende Argumente anführen könnte, so wird ersichtlich, welche tiefgreifende staatspolitische Konflikte sich hier manifestieren.

Solche Konflikte betreffen regelmässig auch den Bundesrat, da Volksinitiativen der Exekutive häufig die Aufgabe zuweisen, die eingeführten Verfassungsbestimmungen einstweilen auf dem Verordnungsweg in Kraft zu setzen, bevor das Parlament die Umsetzungsgesetzgebung beschliesst. Wie diese verfassungsunmittelbaren Verordnungen der Exekutive zum übrigen Verfassungs- und Gesetzesrecht stehen, erörtert die Verfasserin gestützt auf ihre Fallstudien sowie in Auseinandersetzung mit Lehre und Rechtsprechung und schliesst auch hier eine Forschungslücke (S. 322 ff.).

In ihrem kurzen Ausblick diskutiert die Autorin schliesslich zwei Möglichkeiten, um die aufgezeigten Probleme anzugehen. Einerseits soll sich das Parlament durch eine Änderung des Parlamentsgesetzes selbst an Inhalt und Ziele einer Initiative binden und andererseits soll die Umsetzungsgesetzgebung einer obligatorischen Referendumsabstimmung unterstellt werden. Abgesehen davon, dass sich die Mehrheit der politischen Parteien mit dem gegenwärtigen System durchaus abzufinden scheint, ist für den Rezensenten fraglich, ob eine solche gesetzliche Selbstbindung des Parlaments im Einzelfall übersteuernde Umsetzungsgesetzgebung zu verhindern mag. Eine Volksabstimmung über die Umsetzungsgesetzgebung könnte die Umsetzungsgesetzgebung zwar politisch stark legitimieren, doch blieben die rechtlichen Inkonsistenzen bestehen. Falls das Stimmvolk die Umsetzungsvorlage hingegen ablehnen würde, so wäre die Umsetzungsgesetzgebung damit nach Ansicht der Verfasserin «kassiert». Es stellte sich dann aber die Frage, ob der Gesetzgeber erneut legislieren müsste oder ob er seine Pflicht erfüllt hat und die Verfassungsbestimmung toten Buchstabe bliebe. Diese eher zurückhaltenden Vorschläge zeigen, dass die bestehende Problematik wohl nur durch eine tiefgreifende Verfassungsänderung angegangen werden könnte.

Nagihan Musliu hat mit ihrer Arbeit einen wichtigen und grundlegenden Beitrag geleistet, um die von den politischen Konflikten überschattete Umsetzung von Volksinitiativen zu versachlichen. In ihrer tiefgründigen Analyse zeigt die Verfasserin deutlich auf, wie die politischen Konflikte die Integrität des schweizerischen Verfassungssystems und insbesondere das Verhältnis der drei obersten Bundesbehörden belasten. Die Bundesversammlung hat ihre Stellung als oberste Behörde der Eidgenossenschaft wahrgenommen und die (politische) Verantwortung für die Umsetzung konfliktträchtiger Initiativen übernommen. Bei allem Verständnis für dieses Vorgehen, verstösst sie dabei aber regelmässig gegen die Bundesverfassung. Die vorliegende Studie bietet die Grundlage, um Kritik an der Praxis der Bundesbehörden aus staatsrechtlicher Perspektive zu äussern, ohne die politischen Dilemmata der obersten Bundesbehörden bei der Umsetzung konfliktträchtiger Volksinitiativen auszublenden.

Goran Seferovic

Corina Fuhrer: Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen,
Diss. Zürich 2018. Zürich/St. Gallen Dike (2019), 315 S.,
ISBN 978-3-03891-085-5

Die Volksinitiative ist das Kernelement der Institutionen der direkten Demokratie in den Kantonen: Wählen Initianten die Form des ausgearbeiteten Entwurfs, wird das ausformulierte Begehren im Falle der Annahme direkt zum Verfassungs- oder Gesetzestext. Entscheiden sich Initianten für die Form der allgemeinen Anregung, ist das Parlament bei einer Annahme verpflichtet eine Umsetzungsvorlage gemäss dem Initiativbegehren auszuarbeiten. Namentlich ausformulierte Initiativen ermöglichen eine Umgehung des parlamentarischen Gesetzgebungsprozesses. Den gewählten Volksvertreterinnen und -vertretern wird die Herrschaft über die inhaltliche und insbesondere bei einem ausgearbeiteten Entwurf auch über die textliche Ausgestaltung eines Erlasses entzogen. Namentlich wenn sich die Parlamentsmehrheit gegen eine Initiative ausgesprochen hat, sind bei der Umsetzung daher politische Widerstände zu erwarten. Die vorliegende Dissertation nimmt sich dieser Problematik an und untersucht die notwendigen Handlungsschritte der kantonalen Behörden, mit denen eine Initiative hinreichend umgesetzt wird.

Die Arbeit ist in vier Teile gegliedert. Einem Grundlagenteil folgen Teile einerseits zur Umsetzung von allgemeinen Anregungen und andererseits zum Umsetzungsprozess von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs. In einem Schlussteil werden die gewonnenen Erkenntnisse zusammengezogen. Die Autorin konnte für ihre Arbeit auf den umfassenden Datenbestand des Zentrums für Demokratie in Aarau (ZDA) zurückgreifen. Sie wählte für ihre Arbeit insgesamt 9 kantonale Initiativen aus, die ihr als Fallstudien dienen, je drei betreffen allgemeine Anregungen (§ 11), ausgearbeitete Verfassungsinitiativen (§19) und ausgearbeitete Gesetzesinitiativen (§ 20).

Im Grundlagenkapitel (§ 2) werden Rechtsprechung und Lehrmeinungen zu wesentlichen Elementen des Initiativrechts referiert. In Bezug auf die Umsetzungsverfahren ist die Rolle der Gerichte von besonders wichtiger Bedeutung, um eine mangelhafte Umsetzung zu verhindern (S. 13). Zu Recht hebt die Autorin hervor, dass bei einer Auslegung des Initiativtextes der subjektive Wille der Initiantinnen und Initianten nicht massgebend ist.

Ausgangspunkt der Auslegung ist stets der Wortlaut (S. 16 f. und S. 51). Die Verfassungs- bzw. bundesrechtskonforme Auslegung ist von besonderer Bedeutung. Das Bundesgericht auferlegt sich aber nach dem Grundsatz von in dubio pro populo bekanntlich grosse Zurückhaltung, um Volksabstimmungen auch über rechtlich zweifelbehaftete Initiativen zu ermöglichen. Im nach der Veröffentlichung der Dissertation ergangenen Urteil 1C_39/2019 vom 22. Mai 2020 i.S. „Züri-Autofrei“ hat das Bundesgericht immerhin klärend festgehalten, dass der Initiativtext einerseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar sein, andererseits aber dennoch dem Sinn und Zweck der Initiative entsprechen muss.

Der 2. Teil der Dissertation ist der Umsetzung von Initiativen in Form der allgemeinen Anregungen gewidmet. Das Verfahren der allgemeinen Anregung ist zweistufig angelegt, da eine Bearbeitung des Begehrens durch das Parlament unabdingbar ist. Eine erste Volksabstimmung findet (nur) dann statt, wenn das Parlament die Ausarbeitung einer Vorlage ablehnt. Wird ein Initiativtext in einer Volksabstimmung angenommen, so ist es den zuständigen Behörden erlaubt vorsorgliche Massnahmen zur Sicherung der bestehenden Rechtslage zu ergreifen. Insofern kann ein angenommener Initiativtext eine gewisse Vorwirkung entfalten (S. 30 f.). Ein Anspruch auf Umsetzung leitet sich gemäss herrschender Lehre aus dem grundrechtlichen Schutz des Stimmrechts nach Art. 34 Abs. 1 BV her. Alle Kantone kennen denn auch entsprechende Umsetzungspflichten (S. 33 ff.). Je genauer ein Begehren Umsetzungsvorgaben enthält, desto enger muss sich eine umsetzende Vorlage daran orientieren. Inwieweit eine allgemeine Anregung geradezu im Kleid des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht werden darf, ist nicht definitiv geklärt (S. 38 f.). Die allgemeine Anregung setzt nach Ansicht des Rezensenten voraus, dass dem Parlament auch bei sehr konkret formulierten Begehren gestaltende Umsetzungs- und Auslegungsspielräume zugestanden sein müssen. Andernfalls würde es zum blossen Vollzugsorgan degradiert, was von den Stimmberechtigten bei einer allgemeinen Anregung nicht gewollt sein kann. Abgesehen davon besteht eine enge Bindung an den Gegenstand des Begehrens. Umfang und Inhalt der Initiative sind für das Umsetzungsorgan massgebend. Nur in diesem Rahmen besteht eine beschränkte inhaltliche Gestaltungskompetenz. Bei einer Überschreitung dieses Spielraums ist Art. 34 Abs. 1 BV verletzt (S. 45 f.). Eine Aufweichung besteht aber insofern, als die Umsetzungsvorlage das übergeordnete Recht vollumfänglich zu respektieren hat.

In einigen Kantonen entscheidet das Parlament abschliessend über die Erlassform der zu erarbeitenden Vorlage (vgl. etwa Art. 25 Abs. 4 KV ZH). Allerdings kann diese Kompetenz durch den Inhalt des Begehrens oder das

Erfordernis der Referendumsfähigkeit der Umsetzungsvorlage eingeschränkt sein. Im Zusammenhang mit der Kulturlandinitiative im Kanton Zürich führte diese Einschränkung der Umsetzungsfreiheit zu vereinzelter Kritik an der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (S. 42). In anderen Kantonen kann die anvisierte Erlassstufe in der Initiative selbst bestimmt werden. Inwieweit geradezu eine Pflicht zur Bezeichnung der Erlassstufe besteht, wird in der Lehre kontrovers diskutiert. Die zeitlichen Vorgaben für die Umsetzung reichen in den Kantonen von einem Jahr bis zu Fristen von mehreren Jahren. Wenn das kantonale Recht Umsetzungsfristen vorsieht, kann in einer Initiative selbst keine solche Frist festgelegt werden, da eine allgemeine Anregung keine rechtsgültige Norm darstellt (S. 64). Umsetzungsfristen sind als Ordnungsfristen zu qualifizieren, weshalb es den zuständigen Organen möglich ist, diese auszudehnen. Wenn eine Nichttätigkeit oder überlange Umsetzungsdauer einer Verletzung des Initiativrechts gleichkommt, kann dagegen gerichtlich vorgegangen werden (S. 61 f. und S. 76 ff.).

Der Verfahrensabschluss erfolgt mit der Unterstellung der Umsetzungsvorlage unter das obligatorische oder fakultative Referendum. In Einzelfällen stellt diese zweite Abstimmung einen Leerlauf dar, weil Initiative und Umsetzungsvorlage deckungsgleich sind, etwa bei sehr genau formulierten allgemeinen Anregungen oder wenn die Aufhebung einer Vorschrift gefordert ist. Für einen Verzicht auf die zweite Volksabstimmung wären indessen in den Kantonen entsprechende Rechtsgrundlagen zu schaffen, wovon die Autorin insbesondere mit Blick auf das bereits so schon umständliche Verfahren zu Recht abrät (S. 69). Wird eine Umsetzungsvorlage durch die Stimmberechtigten abgelehnt, müssen die Behörden keine weitere Umsetzungsvorlage entwerfen.

Im 3. Teil der Arbeit setzt sich die Autorin mit der Umsetzung von Initiativen in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs auseinander. In diesem Bereich hat die Umsetzung von Initiativen eine abweichende Bedeutung: Es geht nicht um die Erarbeitung einer referendumsfähigen Umsetzungsvorlage, sondern um den Erlass jener Normen, die für den Vollzug der zu neuem Recht gewordenen Initiative notwendig sind. Steht die Umsetzung einer kantonalen Verfassungsinitiative in Frage, so ist zu beachten, dass diese noch das Gewährleistungsverfahren gemäss Art. 51 Abs. 2 BV und Art. 172 Abs. 2 BV durchlaufen muss (S. 121 f.). Ob und in welchem Umfang überhaupt ein Umsetzungsbedarf besteht, bestimmt sich im Einzelfall anhand der Frage der direkten Anwendbarkeit einer durch eine Initiative eingeführten Verfassungsnorm. Massgebend sind die Normdichte und weitere Kriterien wie das Erfordernis zu schaffender Normen und Instrumente, mit Volksinitiativen verbundene explizite Gesetzgebungsaufträge oder das

Erfordernis der bundesrechtskonformen Auslegung (S. 126 ff.). Letzteres Kriterium ist – wie bei der Umsetzung der allgemeinen Anregung – eine Folge davon, dass Initiativen im Zweifelsfall zu Gunsten des Volksrechts (in dubio pro populo) ausgelegt werden.

Je nach Wichtigkeit hat die Umsetzung in einem formellen Gesetz zu erfolgen oder es genügt eine Umsetzung auf dem Verordnungsweg. Allenfalls ermächtigt die neue Verfassungsbestimmung die Regierung ausdrücklich zum Erlass der Ausführungsregelungen (sog. selbstständige Verordnungen). Im Gegensatz zum Bund sind in den Kantonen bisher Übergangsregelungen in Initiativen unterblieben, die den Erlass der Ausführungsbestimmungen an die Regierung delegieren, wenn das Parlament die Umsetzung nicht innert festgelegter Frist vornimmt (S. 131).

In Bezug auf die Umsetzung ausgearbeiteter Gesetzesinitiativen stellt die Autorin fest, dass eine solche Initiative tendenziell einen geringeren Umsetzungsbedarf aufweise als eine Verfassungsinitiative. Im Vordergrund stehen vor allem Konkretisierungen unbestimmter Rechtsbegriffe, die Regelung des Vollzugs oder technische Fragen (S. 136). Besser als der Begriff der Umsetzung passt in diesem Bereich daher der von der Autorin verwendete Begriff des Ausführungsrechts (S. 137 ff.). Je nachdem kann die Ausführung mittels Vollzugsverordnungen erfolgen oder – falls das kantonale Verfassungsrecht keinen Gesetzesvorbehalt kennt – im Einzelfall mittels gesetzesvertretende Verordnungen. Ausführungsverordnungen des Parlaments hingegen sind eher selten (S. 139).

In weiteren Kapiteln beschäftigt sich die Autorin mit dem Verfahrensabschluss (§ 17) und dem Rechtsschutz (§ 18). Die Autorin hält es zu Recht für unbefriedigend, dass in Ausführung einer kantonalen Verfassungsnorm erlassene Bestimmungen vom Bundesgericht aufgrund von Art. 95 lit. c BGG nicht am Verfassungsauftrag gemessen werden können, wenn die fragliche Verfassungsnorm dem Einzelnen keine verfassungsmässige Rechte einräumt (S. 163).

Die Fallstudien zur Umsetzung allgemeiner Anregungen (§ 11) betreffen die Kohleinitiative im Kanton Graubünden, die Kulturlandinitiative im Kanton Zürich und die Mindestlohninitiative im Kanton Jura. Als Beispiele für ausgearbeitete Verfassungsinitiativen (§ 19) untersucht die Autorin die Initiative zum Schutz vor Passivrauchen im Kanton Genf, die Initiative für ein Gesichtsverhüllungsverbot im Kanton Tessin und die Initiative zur Einbürgerungsverschärfung im Kanton Bern. Bei diesen behandelten Initiativen handelt es sich um politisch und rechtlich höchst umstrittene Vorlagen, was der Lektüre zugutekommt. Die Fallstudien zu den ausgearbeiteten Gesetzesinitiativen (§ 20) sind naturgemäss weniger anspruchsvoll und daher

auch knapp gehalten (Prämienverbilligungsinitiative im Kanton Schaffhausen, Initiative für steuerfreie Handänderungen von Wohneigentum im Kanton Solothurn sowie Initiative zu Wiedereinführung von Schulnoten im Kanton Appenzell-Ausserrhoden).

Der Schluss (4. Teil) umfasst ein Kapitel zur Wiedererwägung angenommener Volksinitiativen (§ 21) und eine zusammenfassende Schlussbetrachtung mit einem rechtspolitischen Ausblick (§ 22).

Die Frage der Wiedererwägung ist deshalb von Bedeutung, weil sich bei der Umsetzung von Initiativen Schwierigkeiten ergeben können (S. 247 f.). Einige Kantone kennen Sperrfristen, die Gesetzesnormen während einer gewissen Zeit vor Veränderungen und Streichungen schützen. Solche Sperrfristen sind (nur) auf Gesetzesebene möglich. Auf Verfassungsebene garantiert Art. 51 Abs. 1 BV den Stimmberechtigten das Recht, jederzeit eine Verfassungsänderung initiieren zu können. Auf Verfassungsebene und – soweit keine Sperrfristen entgegenstehen – auf Gesetzesebene sind kantonale Wiedererwägungsinitiativen somit zu jedem Zeitpunkt möglich. Nur wenn innert weniger Jahre den Stimmberechtigten mehrfach das gleiche Initiativbegehren vorgelegt werden soll, kann das Rechtsmissbrauchsverbot allenfalls einer Wiedererwägungsinitiative entgegenstehen (Art. 5 Abs. 3 BV). Im Bereich der Umsetzung namentlich von allgemeinen Anregungen würden sich diesbezüglich weitere interessante Fragen zur Begrenzung von Ungültigkeit und Wiedererwägung stellen, die in der Dissertation nur am Rande behandelt werden, wohl weil sie vor allem Verwaltungsinitiativen und damit die ausgeklammerte kommunale Ebene betreffen. Ein Beispiel des Rezensenten: Mit einer allgemeinen Anregung kann in den Zürcher Gemeinden z. B. auch der Kauf einer bestimmten Liegenschaft in Privatbesitz verlangt werden, wenn der Kaufpreis die Referendumsschwelle überschreitet. Schliesst der potentielle Verkäufer einen Verkauf nicht von vorneherein gänzlich aus, erscheint die Initiative durchführbar. Wenn der Eigentümer letztlich aber keinem Verkauf zustimmt, so ist die Umsetzung faktisch unmöglich geworden. Sofern die allgemeine Anregung zunächst nicht der Volksabstimmung unterstand, sondern vom Parlament direkt der Regierung zur Umsetzung zugewiesen wurde, muss die allgemeine Anregung in diesem Zeitpunkt für ungültig erklärt werden. Falls hingegen eine Volksabstimmung über die allgemeine Anregung bereits stattgefunden hat, stellt sich die Frage der Wiedererwägung. Bleibt eine solche aus, wird der Umsetzungsauftrag in einen „Dornröschenschlaf“ versetzt, bis allenfalls die erwähnte Privatperson sich doch noch zu einem Verkauf an das Gemeinwesen entscheiden würde.

Im Zentrum der Schlusserkenntnisse der Autorin steht die Tatsache, dass für die Implementierung kantonaler Initiativen deren bundesrechtskonforme Auslegung stets wegweisend sein muss. Aufgrund der in-dubio-propopulo-Praxis verschieben sich die sich daraus ergebenden Problemstellungen von der Gültigkeitsprüfung der Initiative hin zur Umsetzung der Initiative (S. 251). Die enge Verknüpfung von kantonalem Initiativrecht mit Bundesrecht zeigt sich bei den Fallbeispielen insbesondere bei der mit einer allgemeinen Anregung geforderten Einführung eines Mindestlohns im Kanton Jura. Erst ein Urteil des Bundesgerichts zum Mindestlohn im Kanton Neuenburg brachte die nötige Klarheit, die eine verfassungskonforme Umsetzung ermöglichte. Im Falle der Initiative für ein Gesichtsverhüllungsverbot im Kanton Tessin war es ein Urteil des EGMR, das der Bundesversammlung die Gewährleistung der neuen Verfassungsbestimmung ermöglichte und den Weg für eine bundes- und völkerrechtskonforme Umsetzung öffnete. Eine Knacknuss bleibt zudem das parlamentarische Auslegungsprimat von Initiativen (S. 253 ff.). Das Stimmrecht schützt nach bisheriger Rechtsprechung bei der gesetzlichen Umsetzung letztlich nur vor Verfremdungen allgemeiner Anregungen, nicht aber vor Verfremdungen formulierter Verfassungs- oder Gesetzesinitiativen. Die Autorin postuliert, dass auch die Umsetzung ausgearbeiteter Initiativen grundsätzlich anhand von Art. 34 Abs. 1 BV geprüft und einer umfassenden gerichtlichen Prüfung zugänglich gemacht werden sollen (S. 257, vgl. auch vorne S. 163). Sodann befürwortet sie rechtspolitisch die Einführung von Fristen für die Umsetzung von Initiativen in Form des ausgearbeiteten Entwurfs, um eine Verbesserung der Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu erreichen (S. 260). Diese Schlussfolgerungen sind überzeugend.

Bei der vorliegenden Dissertation handelt es sich um eine handwerklich einwandfrei verfasste Arbeit. Die relevante Literatur und Rechtsprechung wurde berücksichtigt. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung nimmt die Autorin sachlich-referierend vor, an einigen Stellen hätte sich der Rezensent eine klarere Meinungsäusserung gewünscht. Die gewählten Fallbeispiele führen die rechtlichen Problemstellungen eindrücklich vor Augen. Die Dissertation kann nicht nur Rechtswissenschaftlern empfohlen werden, die sich mit dem kantonalen Initiativrecht beschäftigen, sondern auch Verwaltungspraktikern, denen das Werk bei Umsetzungen als Leitlinie zu dienen vermag, insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit der Behandlung von allgemeinen Anregungen.

Andrea Töndury

6.

Neue Literatur

Neue Literatur (2019)

Nadja Braun Binder/Eliane Kunz

- Adam, Rudolf G.:* Brexit: eine Bilanz, Wiesbaden 2019.
- Albert, Richard/Baraggia, Antonia/Fasone, Cristina:* Constitutional reform of national legislatures: bicameralism under pressure, Cheltenham 2019.
- Alpiger, Claudia:* Partizipative Entsorgungspolitik in der Schweiz: Evaluation von Beteiligungsverfahren bei der Suche nach Lagerstätten für radioaktive Abfälle, Baden-Baden 2019.
- Amaral, Joana:* Making peace with referendums: Cyprus and Northern Ireland, Syracuse, 2019.
- Ammann, Matthias/Schnell, Fabian/Dubuis, Eric:* Digitale direkte Demokratie, Schweizer Volksrechte stärken, Zürich 2019.
- Anicker, Fabian:* Entwurf einer Soziologie der Deliberation, Baden-Baden 2019.
- Anter, Andreas:* Die Krise der Repräsentation. Warum erfolgreiche populistische Parteien auf Schwächen im repräsentativen System verweisen, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Repräsentation, Baden-Baden 2019, S. 239–252.
- Athanasiadou, Natassa:* Facilitating the Participation of EU Citizens in the Brexit Negotiation Process, in: Christiansen, Thomas/Fromage, Diane (Hrsg.): Brexit and Democracy, Cham 2019 S. 293–320.
- Avritzer, Leonardo:* The Double Crisis of Representation and Participation in Brazil, in: Representation 55/2019, Nr. 3, S. 251–263.
- Barrett, Gavin:* Einsatz und Durchführung von Referenden in Irland – Eine Analyse, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 174–228.
- Barreyro, María Emilia:* Direct democratic institutions: direct and democratic?, in: Jurisprudence 10/2019, Nr. 3, S. 313–333.
- Barth, Jay/Burnett, Craig M./Parry, Janine:* Direct Democracy, Educative Effects, and the (Mis)Measurement of Ballot Measure Awareness, in: Political Behavior 2019.
- Becker, Manuel:* Die Überforderung der Demokratie durch den Bürger. Überlegungen zum Dilemma einer aktiven Zivilgesellschaft, in: Kronenberg, Volker/Horneber, Jakob (Hrsg.): Die repräsentative Demokratie in Anfechtung und Bewährung, Wiesbaden 2019, S. 101–109.
- Beckermann, Benedikt:* Bürgerbegehren als kommunale Organe – Zugleich eine Anmerkung zu BVerfG, Beschl. v. 22.2.2019 – 2 BvR 2203/18, in: KommJur 2019, Nr. 12, S. 445–448.
- Behnke, Joachim:* Die Unausweichlichkeit der Reform des Wahlsystems nach seinem offenkundigen Scheitern bei der Bundestagswahl 2017, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67, Tübingen 2019, S. 23–50.

- Beltrán de Felipe, Miguel*: Myths and realities of secessionisms, a constitutional approach to the Catalanian crisis, Cham 2019.
- Benedikter, Thomas*: Democrazia diretta in Svizzera: una tradizione che dura da 170 anni, Mercato Saraceno 2019.
- Benn-Ibler, Gerhard*: Direkte Demokratie – Risiken und Chancen, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen und Risiken, Wien 2019, S. 3–5.
- Berger, Marius/Lanz, Bruno*: Adjusting to minimum wage regulation: Evidence from a direct-democracy experiment in Switzerland, IRENE Working Paper, Neuchâtel 2019.
- Bernauer, Julian/Vatter, Adrian*: Power diffusion and democracy, institutions, deliberation and outcomes, Cambridge/New York 2019.
- Bernhard, Laurent*: Intra-Camp Coalitions in Direct Democracy: Evidence from Referendums on Asylum, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 297–305.
- Bertel, Maria*: Konstitutionalisierung des Wahlrechts als Beitrag zur Stabilisierung der Demokratie?, in: Donath, Philipp B. et al. (Hrsg.): Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit, Baden-Baden/Basel 2019, S. 243–262.
- Biaggini, Giovanni*: Eine Premiere mit begrenzter präjudizieller Tragweite – Zur Aufhebung der Volksabstimmung vom 28. Februar 2016 über die Volksinitiative «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe» durch das Bundesgericht, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 531–558.
- Biaggini, Giovanni*: Einheit der Materie: Rechtsregel oder Rechtsgrundsatz?, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 1–2.
- Biaggini, Giovanni*: Streitpunkt Verfassungsbeschwerde: Verschlichung tut Not!, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 293–294.
- Biaggini, Giovanni*: Von Proporzglück und Doppelproporzpech, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 473–474.
- Bisaz, Corsin*: BGer 1C_495/2017: Bündner Majorz, in: AJP/PJA 28/2019, Nr. 11, S. 1202–1210.
- Bisaz, Corsin*: Wie geht direkte Demokratie? Wie das ZDA die Mongolei zur direkten Demokratie berät, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 36–47.
- Bishop, Graham*: Thoughts for a third EU Referendum: Revoke Article 50 OR leave with "a" deal, in: Gnan, Ernest/Kronberger, Ralf (Hrsg.): Schwerpunkt Außenwirtschaft 2018/2019: Spezialthema: Brexit, Wien 2019, S. 185–206.
- Blick, Andrew*: Stretching the Constitution: the Brexit shock in historic perspective, Oxford 2019.
- Bochsler, Daniel/Hänni, Miriam*: The three stages of the anti-incumbency vote: retrospective economic voting in young and established democracies, in: European Journal of Political Research 58/2019, Nr. 1, S. 30–55.
- Bornemann, Basti/Hans, Michael*: Politische Beteiligung im Kontext post-liberaler Demokratie. Konzept und Kriterien governancialisierter Partizipationspraxis, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 25–58.
- Bowler, Shaun/Donovan, Todd*: Perceptions of Referendums and Democracy: The Referendum Disappointment Gap, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 227–241.

- Brachert, Matthias*: Bestimmungsgründe regionaler Unterschiede der politischen Partizipation in Deutschland, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Die Umdeutung der Demokratie: politische Partizipation in Ost- und Westdeutschland, Frankfurt/New York 2019, S. 219–286.
- Braun Binder, Nadja/Krimmer, Robert/Wenda, Gregor/Fischer, Dirk-Hinnerk*: International Standards and ICT Projects in Public Administration: Introducing Electronic Voting in Norway, Estonia and Switzerland Compared, in: Halduskultuur: The Estonian Journal of Administrative Culture and Digital Governance 19/2019, Nr. 2, S. 8–22.
- Braun Binder, Nadja/Vegh, Anna*: Das Verfahren der Europäischen Bürgerinitiative auf dem Prüfstand, in: Epiney, Astrid/Hehemann, Lena/Zlătescu, Petru Emanuel (Hrsg.): Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2018/2019, Zürich 2019, S. 371–390.
- Braun Binder, Nadja/Vegh, Anna*: Revidierte Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative: Lehren aus Erfahrungen?, in: Europarecht (EuR) 2019, Bd. 3, S. 302–324.
- Braun Binder, Nadja*: Elektronisch unterstützte Partizipationsverfahren und e-Voting, in: Seckelmann, Margrit (Hrsg.): Digitalisierte Verwaltung – Vernetztes E-Government Berlin: 2019, S. 185–199.
- Brettschneider, Frank*: Partizipative Landesgesetzgebung, in: Brettschneider, Frank (Hrsg.): Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung: Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg, Wiesbaden 2019, S. 1–77.
- Bürggemann, Salim/Milic, Thomas/Serdült, Uwe*: Studie zur kantonalen Volksabstimmung vom 25. November 2018, FOKUS Aargau, Nr. 2, Aarau 2019.
- Bucher, Nevin Martina*: Jugend und Politik, Das Jugendvorstossrecht in den Gemeinden, Zürich/St. Gallen 2019.
- Burnett, Craig M.*: Information and direct democracy: What voters learn about ballot measures and how it affects their votes, in: Electoral Studies 57/2019, S. 223–244.
- Buser, Patricia*: Wandel der Bürgerbeteiligung in der Schulpolitik: die Einführung neuer Schulgremien in vier Schweizer Kantonen: Deepening Democracy oder Machterhalt der Elite?, Zürich 2019.
- Cagiao y Conde, Jorge*: Fédéralisme et sécession, Bruxelles 2019.
- Calliess, Christian*: 70 Jahre Grundgesetz und europäische Integration: „Take back control“ oder „Mehr Demokratie wagen“?, in: NVwZ 2019, S. 684–692.
- Campbell, Debra J./Crittenden, Jack*: Direct deliberative democracy: how citizens can rule, Montréal 2019.
- Canonica, Alan*: Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz: Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen, in: Baumgartner, A. Doris/Fux, Beat (Hrsg.): Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung, Wiesbaden 2019, S. 303–324.
- Carrillo, David A./Duverney, Stephen M./Gevercer, Benjamin/Fenzel, Meghan*: California Constitutional Law: Direct Democracy, in: Southern California Law Review 92/2019, Nr. 3, S. 557–652.
- Castellà Andreu, Josep Maria*: The Reception in Spain of the Reference of the Supreme Court of Canada on the Secession of Quebec, in: Delledonne, Giacomo/Martinico, Giuseppe (Hrsg.): The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession, Legacies of the Quebec Secession Reference, Cham 2019, S. 69–88.
- Čepo, Darl/Nikić Čakar, Dario*: Direct Democracy and the Rise of Political Entrepreneurs: An Analysis of Citizens' Initiatives in Post-2010 Croatia, in: Anali hrvatskog politološkog društva 2019, S. 27–48.

- Cernison, Matteo*: Social media activism: water as a common good, Amsterdam 2019.
- Chacon, Mario L./Jensen, Jeffrey*: Direct Democracy, Constitutional Reform, and Political Inequality in Post-Colonial America, Abu Dhabi 2019.
- Chen, Pin-Cheng*: Sachunmittelbare Demokratie und Finanzvorbehalt, Entwicklungsmöglichkeiten in Taiwan im Lichte der deutschen Erfahrungen, Baden-Baden 2019.
- Cherkasov, Alexander I.*: The institute of local referendum as a form of direct democracy in the countries – members of the European Union, in: *Gosudarstvo i pravo* 8/2019, S. 86–94.
- Chollet, Antoine*: Les allers-retours transatlantiques du référendum, in: *Traverse: Zeitschrift für Geschichte – Revue d'histoire* 2019, Nr. 1, S. 58–70.
- Christensen, Henrik Serup/Setälä, Maija/Jäske, Maija*: Self-reported health and democratic innovations: the case of the citizens' initiative in Finland, in: *European Political Science* 18/2019, S. 291–308.
- Christensen, Henrik Serup*: Boosting Political Trust with Direct Democracy? The Case of the Finnish Citizens' Initiative, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 173–186.
- Collin, Katherine*: Populist and Authoritarian Referendums: The Role of Direct Democracy in Democratic Deconsolidation, in: *Democracy and Disorder* 2019.
- Contucci, Pierluigi/Omicini, Andrea/Pianini, Danilo/Sîrbu, Alina*: The Future of Digital Democracy: An Interdisciplinary Approach, Cham 2019.
- Correa-Lopera, Guadalupe*: Demand of direct democracy, in: *European Journal of Political Economy* 60/2019, Article 101813, S. 1–11.
- Cortés, Juvenal J.*: Process, Theory, and Practice in Direct Democracy: Avenues for New Research, in: *Politics & Policy* 47/2019, Nr. 4, S. 673–698.
- Cottier, Thomas*: Die Souveränität und das institutionelle Rahmenabkommen, in: *SJZ* 115/2019, S. 345–355.
- Courant, Dimitri*: Les assemblées citoyennes en Irlande. Tirage au sort, référendum et constitution, Lausanne 2019.
- Crema, Luigi*: The Reference Re Secession of Quebec, the Kosovo Advisory Opinion and the Questions They Leave Open: The Right to Decide, the Principle of Stability, and the Duty to Negotiate, in: Delledonne, Giacomo/Martinico, Giuseppe (Hrsg.): *The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession, Legacies of the Quebec Secession Reference*, Cham 2019, S. 89–110.
- Czauderna, Christoph*: Zivilgesellschaftliche Partizipation und Demokratie, Eine Rekonstruktion der demokratischen Legitimation europäischer Gesetzgebung, Baden-Baden 2019.
- Dawson, Mark*: The impact of Brexit on British law and democracy: four effects, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Brexit – And What It Means*, Baden-Baden 2019, S. 47–56.
- Decker, Frank*: Mythos direkte Demokratie. Lässt sich das Repräsentativsystem durch plebiszitäre Verfahren verbessern?, in: Kronenberg, Volker/Horneber, Jakob (Hrsg.): *Die repräsentative Demokratie in Anfechtung und Bewährung*, Wiesbaden 2019, S. 59–66.
- Decker, Frank*: Brauchen wir mehr direkte Demokratie? Begründungslinien einer skeptischen Position, in: Cavuldak, Ahmet (Hrsg.): *Die Grammatik der Demokratie, Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg*, Baden-Baden 2019, S. 247–262.
- della Porta, Donatella*: For participatory democracy: some notes, in: *European Political Science* 18/2019, S. 603–616.

- Dietz, Kristina*: Direct democracy in mining conflicts in Latin America: mobilising against the La Colosa project in Colombia, in: *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement* 40/2019, Nr. 2, S. 145–162.
- Dingeldey, Philip*: A Fourth Transformation of Democracy: Liquid Democracy, Supra-National Democracy and the Fate of Participation, in: *Law, Democracy and Development* 23/2019, S. 181–201.
- Dolez, Bernard/Laurent, Annie*: Die französische Phobie gegen die Verhältniswahl: Rekonstruktion einer Pathologie, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67*, Tübingen 2019, S. 161–190.
- Donovan, Todd*: The Promise and Perils of Direct Democracy: An Introduction, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 169–172.
- Dorling, Daniel/Tomlinson, Sally*: *Rule Britannia: Brexit and the end of empire*, London 2019.
- Drăgulin, Alexandru Ionuț*: Direct Democracy in the European Union: Advantages, Limits and Opportunities in a Divided Society, in: *Revista Română de Studii Eurasiatice* 15/2019, S. 233–252.
- Dubuis, Eric*: E-Voting: Vertrauen wiederherstellen, in: *digma. Zeitschrift für Datenrecht und Informationssicherheit* 19/2019, Nr. 2, S. 80–82.
- Dyck, Joshua J./Hussey, Wesley/Lascher, Edward L., Jr.*: American State Ballot Initiatives and Income Inequality, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 380–409.
- Dyck, Joshua J./Lascher, Edward L.*: Initiatives without engagement: a realistic appraisal of direct democracy's secondary effects, Michigan 2019.
- Dyck, Joshua J./Pearson-Merkowitz, Shanna*: Ballot Initiatives and Status Quo Bias, in: *State Politics and Policy* 19/2019, Nr. 2, S. 180–207.
- Eberhard, Harald*: Direkte Demokratie: Status quo und verfassungsrechtlicher Rahmen für Reformen, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*, Wien 2019, S. 55–70.
- Economou, Emmanouil Marios/Kyriazēs, Nicholas*: *Democracy and economy: an inseparable relationship from ancient times to today*, Newcastle 2019.
- Ehm, Frithjof*: Der Schutz des Wahlrechts durch regionale Menschenrechtsgerichtshöfe. Ein Beitrag zu ausgewählten Fällen der jüngeren Rechtsprechung, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67*, Tübingen 2019, S. 233–258.
- Eichenberger, Reiner*: Direkte Demokratie ist besser, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*, Wien 2019, S. 31–53.
- Eichenberger, Reiner/Schelker, Mark*: Informierte Bürger – gesunde Finanzen: Die fruchtbare Rolle volksgewählter Informationsorgane, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Baden-Baden 2019, S. 67–94.
- Elkink, Johan A./Quinlan, Stephen/Sinnott, Richard*: Economic Voting in EU Referendums: Sociotropic versus Egocentric Voting in the Lisbon Treaty Plebiscites in Ireland, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 334–350.
- Elkins, Zachary/Hudson, Alexander*: The constitutional referendum in historical perspective, in: Landau, David/Lerner, Hanna (Hrsg.): *Comparative constitution making*, Cheltenham 2019, S. 142–164.

- Elstub, Stephen/Escobar, Oliver* (Hrsg.): Handbook of democratic innovation and governance, Cheltenham 2019.
- el-Wakil, Alice/McKay, Spencer*: Disentangling Referendums and Direct Democracy: A Defence of the Systemic Approach to Popular Vote Processes, Zürich 2019.
- Emmenegger, Patrick/Leemann, Lucas/Walter, André*: Coalition size, direct democracy, and public spending, in: ECPR Mons, Mons, Belgium, 8 April 2019 - 9 April 2019, S. 1–35.
- Emmenegger, Patrick/Walter, André*: When dominant parties adopt proportional representation: the mysterious case of Belgium, in: European Political Science Review 11/2019, Nr. 4, S. 433–450.
- Erbguth, Wilfried*: Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019 S. 179–197.
- Erler, Gisela*: Wo aber Gefahr ist, wächst das Rettende auch..., in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden 2019, S. 1–9.
- Favre, Anne-Christine*: La participation de la population en droit de l'environnement: un droit?, in: Hottelier, Michel/Hertig Randall, Maya/Flückiger, Alexandre (Hrsg.): Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique, Genf 2019, S. 97–108.
- Fishman, Robert M.*: Democratic practice, origins of the Iberian divide in political inclusion, New York 2019.
- Flückiger, Alexandre*: (Re)faire la loi: traité de légistique à l'ère du droit souple, Bern 2019.
- Franceschet, Susan/Krook, Mona Lena/Tan, Netina*: The Palgrave Handbook of Women's Political Rights, London 2019.
- Fränzius, Claudio*: Demokratie, aber wo? Über die Schwierigkeiten europäischer Demokratie, in: Recht und Politik 55/2019, Nr. 2, S. 164–174.
- Frau-Meigs, Divina*: Faut-il avoir peur des fake news?, Paris 2019.
- Fuhrer, Corina/Glaser, Andreas/Musliu, Nagihan*: Die Umsetzung erfolgreicher Volksinitiativen – Wege voller Hindernisse, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 66–81.
- Fuhrer, Corina*: Die Umsetzung kantonaler Volksinitiativen, Zürich 2019.
- Fux, Beat/Baumgartner, A. Doris*: Demokratische Sozialintegration: Über Chancen und Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Reformen, in: A. Doris Baumgartner, Beat Fux (Hrsg.): Sozialstaat unter Zugzwang? zwischen Reform und radikaler Neuorientierung, Wiesbaden 2019, S. 411–432.
- Gabriel, Oscar W.*: Politische Partizipation im ausgehenden dritten Jahrzehnt des vereinigten Deutschland, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Die Umdeutung der Demokratie: politische Partizipation in Ost- und Westdeutschland, Frankfurt/New York 2019, S. 143–212.
- García Morales, María Jesús*: Bundeszwang und Sezession in Spanien: Der Fall Katalonien, in: DÖV 2019, S. 1–13.
- Gaudreault-DesBiens, Jean-François*: The Law and Politics of Secession: From the Political Contingency of Secession to a "Right to Decide"? Can Lessons Be Learned from the Quebec Case?, in: DelleDonne, Giacomo/Martinico, Giuseppe (Hrsg.): The Canadian Contribution to a Comparative Law of Secession, Legacies of the Quebec Secession Reference, Cham 2019, S. 33–68.

- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna/Paulus, Lars: It Depends... Different Direct Democratic Instruments and Equality in Europe from 1990 to 2015, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 365–379.
- Geißel, Brigitte/Krämling, Anna/Paulus, Lars: More or less equality? Direct democracy in Europe from 1990 to 2015, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 13/2019, S. 491–525.
- Gensheimer, Tim/Buhr, Daniel/ Frankenberger, Rolf: Wir wollen mitbestimmen!, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Studien zu Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden 2019, S. 129–148.
- Georgiadou, Vasiliki/Kafe, Anastasia/ Nezi, Spyridoula/Pieridis, Costis: Plebiscitarian Spirit in the Square. Key Characteristics of the Greek Indignants, in: *International Journal of Politics, Culture, and Society* 32/2019, S. 43–59.
- Gerl, Katharina: Digitale demokratische Innovationen, in: Borucki, Isabelle/Schünemann, Wolf Jürgen (Hrsg.): *Internet und Staat*, Baden-Baden 2019, S. 125–144.
- Gersbach, Hans: Mehr digitale Demokratie wagen, in: *Wirtschaftsdienst* 99/2019, S. 582–584.
- Gfeller, Katja/Braun Binder, Nadja/Serdült, Uwe: Demokratie im digitalen Zeitalter: Das Beispiel von Initiative und Referendum in der Schweiz, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): *Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau*, Baden 2019, S. 48–65.
- Ghai, Yash: Civil society, participation and the making of Kenya's constitution, in: Landau, David/Lerner, Hanna (Hrsg.): *Comparative constitution making*, Cheltenham 2019, S. 212–234.
- Gherghina, Sergiu: Hijacked Direct Democracy: The Instrumental Use of Referendums in Romania, in: *East European Politics and Societies & Cultures* 33/2019, Nr. 3, S. 778–797.
- Gisiger, Jasmin/Milic, Thomas/Kübler, Daniel: Compensatory Voting in Direct Legislation. Evidence from Switzerland, in: *SPSR. Swiss Political Science Review* 25/2019, Nr. 2, S. 103–127.
- Glaser, Andrea/Langer, Lorenz/Frehner, Norina/Haechler, Till: Interventionen von Gemeinden und Gemeindeverbänden in kantonalen Abstimmungskampagnen, Aarau 2019.
- Glaser, Andreas/Haechler, Till: EU-Reformen aus schweizerischer Perspektive, in: Müller, Andreas Th./Obwexer, Walter/Schroeder, Werner (Hrsg.): *Die Zukunft der Europäischen Union*, Baden-Baden 2019, S. 153–172.
- Glaser, Andreas/Lehner, Irina: Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verfassungsgericht, Urteil VG.2018.1 vom 15. Januar 2019, A., B. und C. gegen Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt, Beschwerde gegen einen Beschluss des Grossen Rates vom 10. Januar 2018 betreffend rechtliche Zulässigkeit der kantonalen Volksinitiative «Grundrechte für Primaten», in: *AJP/PJA* 28/2019, Nr. 7, S. 724–730.
- Glaser, Andreas/Lehner, Irina: Moutier, quo vadis? Die Aufhebung der Volksabstimmung über den Kantonswechsel, in: *AJP/PJA* 28/2019, Nr. 4, S. 452–462.
- Glaser, Andreas/Zubler, Clio: VGer BE 100.2018.388/100.2018.390/100.2018.400/100.2018.435/100.2018.446: Aufhebung der Volksabstimmung in der Gemeinde Moutier über den Kantonswechsel, in: *AJP/PJA* 28/2019, Nr. 12, S. 1355–1359.
- Greenwood, Justin: The European Citizens' Initiative: bringing the EU closer to its citizens?, in: *Comparative European Politics* 17/2019, S. 940–956.

- Gren, Marie*: Le changement de paradigme constitutionnel: étude comparée du passage de la suprématie législative à la suprématie constitutionnelle en France, en Israël et au Royaume-Uni, Paris 2019.
- Gundelach, Birte/Kalte, Deborah*: Der politische Konsum als Form politischer Partizipation – Empirische Beobachtungen für die Schweiz. in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 106–125.
- Gussen, Benjamin Franklen*: Citizen-initiated referenda in Australia: Lessons from Norfolk Island, in: Loyola Journal of Public Interest Law 21/2019, Nr. 1, S. 135–178.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik*: Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland, in: American Journal of Political Science 63/2019, Nr. 3, S. 530–547.
- Haug, Volker M./Zeccola, Marc*: Partizipationsrecht in Baden-Württemberg, in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Studien zu Demokratie und Partizipation, Wiesbaden 2019, S. 173–240.
- Haug, Volker M.*: Bekämpfung sinkender Wahlbeteiligungen mit juristischen Mitteln: Mindestwahlbeteiligungen, Online-Wahlen und Wahlteilnahmepflicht als Königswege?, in: Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (Hrsg.): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie, Wiesbaden 2019, S. 61–71.
- Haug, Volker M.*: Herausforderungen des Partizipationsverwaltungsrechts, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 9–24.
- Hedderich, Ingeborg*: Teilhabe und Vielfalt im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention: Politische Rechte im Fokus, in: Cattacin, Sandro/Domenig, Dagmar/Schäfer, Urs (Hrsg.): Selbstbestimmt mitgestalten! Behinderung im Fokus individueller und gesellschaftlicher Emanzipation, Zürich 2019, S. 57–91.
- Heidbreder, Eva G./Stadelmann-Steffen, Isabelle/Thomann, Eva/Sager, Fritz*: EU referendums in context: What can we learn from the Swiss case?, in: Public Administration 97/2019, Nr. 2, S. 370–383.
- Heller, Stephan*: Einfluss nehmen: die Kraft der direkten Demokratie, München 2019.
- Hendriks, Frank*: Democratic innovation beyond deliberative reflection: the plebiscitary rebound and the advent of action-oriented democracy, in: Democratization 26/2019, S. 444–464.
- Herbst, Florian*: Direkte Demokratie: Entwicklungen und Fragestellungen der letzten Jahre, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen und Risiken, Wien 2019, S. 71–82.
- Hessamia, Zohal/Resnjanskijb, Sven*: Complex ballot propositions, individual voting behavior, and status quo bias, in: European Journal of Political Economy 58/2019, S. 82–101.
- Hestermeyer, Holger*: Eigenständigkeit und Homogenität in föderalen Systemen: eine vergleichende Studie der föderalen Ordnungen der Bundesrepublik Deutschland, der Vereinigten Staaten und der Europäischen Union, Tübingen 2019.
- Heusch, Andreas/Dikten, Franziska*: Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, in: NVwZ 2019, Nr. 17, S. 1225–1304.
- Heußner, Hermann/Pautsch, Arne*: Die Verfassungswidrigkeit des Wahlrechtsausschlusses von 17-Jährigen bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, in: NVwZ 2019, Nr. 14, S. 993–1000.

- Hollander, Saskia*: The Politics of Referendum Use in European Democracies, Cham 2019.
- Hophan, Alfonso*: Revidierte Revision, die Verfassungsrevolution an der Glarner Landsgemeinde 1836, St. Gallen 2019.
- Hornig, Eike-Christian*: Antagonismus vs. Verflechtung. Zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Repräsentation, Baden-Baden 2019, S. 253–270.
- Hornig, Eike-Christian*: On Cross-Level Responsiveness in Multilevel Politics: A Comparison of Airport Expansions in Germany, Switzerland and the UK, in: Behnke, Nathalie/Broschek, Jörg/Sonnicksen, Jared (Hrsg.): Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance, Cham 2019, S. 273–292.
- Hornig, Eike-Christian*: Politische Parteien – Motor einer streitbaren Direktdemokratie, in: Grünewald, Robert (Hrsg.): Politische Parteien in der modernen Demokratie, Berlin 2019.
- Hottelier, Michel*: Le recours pour violation des opérations électorales en droit genevois, in: Hottelier, Michel/Hertig Randall, Maya/Flückiger, Alexandre (Hrsg.): Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel : entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique, Genf 2019, S. 159–170.
- ICEDEG 2019*: Sixth International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG 2019): Quito, Ecuador, 24-26 April 2019, Piscataway 2019.
- Ivanova, Ksenia*: Electronic Legislative Initiative as a Tool to Improve Citizens' Public Activity in Cyberspace: Common Issues in the BRICS Countries, Europe and the Russian Federation, in: BRICS Law Journal 6/2019, Nr. 1, S. 102–126.
- Jacquemoud, Camilla*: L'annulation du scrutin fédéral sur l'initiative "Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage", in: LawInside Droit public 2019, Nr. 763.
- Jacquemoud, Camilla*: Le droit d'être entendu lors du contrôle de validité des initiatives: le principe, les titulaires, la portée et les modalités, in: Jusletter 27. Mai 2019, <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2019/981.html> (Zugriff 18.7.2020).
- Jaek, Tobias*: Die „langen Wellen“ im Entwicklungsverlauf von politischer Partizipation in Ostdeutschland von 1990 bis zur Gegenwart, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Die Umdeutung der Demokratie: politische Partizipation in Ost- und Westdeutschland, Frankfurt/New York 2019, S. 35–56.
- Jesse, Eckhard*: Wahlen 2018 in: Backes, Uwe/Gallus, Alexander/Jesse, Eckhard/Thieme, Tom (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Baden-Baden 2019, S. 97–112.
- Johnson, Tyler/Tipler, Kathleen/Camarillo, Tyler*: Monumental Decisions: How Direct Democracy Shapes Attitudes in the Conflict over Confederate Memorials, in: PS: Political Science & Politics 52/2019, Nr. 4, S. 620–624.
- Joye, Jean-François*: L'urbanisme français et le référendum. Enquête sur un blocage juridicopsychologique, in: Hottelier, Michel/Hertig Randall, Maya/Flückiger, Alexandre (Hrsg.): Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique, Genf 2019, S. 183–192.
- Julian Alder, Murât*: Les droits politiques dans la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012, in: Hottelier, Michel/Hertig Randall, Maya/Flückiger, Alexandre (Hrsg.): Etudes en l'honneur du Professeur Thierry Tanquerel: entre droit constitutionnel et droit administratif: questions autour du droit de l'action publique, Genf 2019, S. 1–8.
- Kaarkoski, Miina*: Parliamentary Democracy Versus Direct Democracy? Challenging Liberal, Representative Democracy in the German Bundestag During the Anti-nuclear

- Demonstrations of 1995–1997, in: Augusteijn, Joost/Hijzen, Constant/de Vries, Mark Leon (Hrsg.): *Historical Perspectives on Democracies and their Adversaries*, Cham 2019, S. 189–211.
- Kaelin, Lukas: Föderalismus und direkte Demokratie. Aspekte des Schweizerischen Gesundheitswesens, in: Fuchs, Michael/Greiling, Dorothea/ Rosenberger, Michael (Hrsg.): *Gut versorgt? Ökonomie und Ethik im Gesundheits- und Pflegebereich*, Baden-Baden 2019, S. 45–56.
- Kahl, Wolfgang: Kommunales Bürgerbegehren und Bürgerentscheid als Instrumente der Nachhaltigkeit?, in: VBIBW Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 2019, S. 353–363.
- Kaplan, Ethan/Saltiel, Fernand/Urzúa, Sergio S.: *Voting for Democracy, Chile's Plebiscito and the Electoral Participation of a Generation*, Cambridge 2019.
- Kaufmann, Bruno: Das Globale Forum der Modernen Direkten Demokratie. Zur Vorgeschichte, Entwicklung und Zukunft der Weltkonferenz der Volksrechte, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Baden-Baden 2019, S. 95–118.
- Kim, Jeong Hyun: Direct Democracy and Women's Political Engagement, in: *American Journal of Political Science* 63/2019, Nr. 3, S. 594–610.
- Kipfer, Daniel/Kühler, Anne: Justizberichterstattung in der direkten Demokratie: Kongress der Schweizerischen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie vom 22.–23. Juni 2017 in Bellinzona, Stuttgart 2019.
- Kley, Andreas: Die Einheit der Materie bei Bundesgesetzen und der Stein der Weisen, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 3–27.
- Kley, Andreas: Nachruf für Andreas Auer. Ein Kämpfer für Demokratie und Verfassungstaatlichkeit, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, Nr. 12, S. 703–704.
- Kluth, Winfried: Der Beitrag von Infrastrukturenossenschaften für eine nachhaltige Bürgerpartizipation, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): *Bürgerpartizipation – neu gedacht*, Halle an der Saale 2019, 135–148.
- König, Armin: *Bürgerkommune, Ein Überblick*, Wiesbaden 2019.
- Konopacki, Marco/Albu, Debora/Steibel, Fabro: MUDAMOS: a civil society initiative on collaborative lawmaking in Brazil, in: ICEGOV2019, Melbourne 2019, S. 175–180.
- Kost, Andreas/Solar, Marcel: *Lexikon Direkte Demokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2019.
- Koukal, Anna Maria: The enfranchisement of women and foreigners in Switzerland, lessons for direct democracy, cultural change and integration, Fribourg 2019.
- Krašnicka, Izabela: Mechanisms of Direct Democracy in the United States. The Case of Same-Sex Marriages under the Popular Vote in California, in: *Białystok Legal Studies* 1/2019, S. 29–44.
- Krimmer, Robert/Volkamer, Melanie/Beckert, Bernhard/Driza Maurer, Ardita/Serdült, Uwe et al. (Hrsg.): *Fourth International Joint Conference on Electronic Voting, E-Vote-ID 2019: 1–4 October 2019, Lochau/Bregenz, Austria: Proceedings*, Tallinn 2019.
- Krön, Annette/Rüßler, Harald/Just, Marc: *Teilhaben und Beteiligen auf Quartiersebene: Aufbau von Partizipationsstrukturen mit älteren Menschen*, Opladen 2019.
- Krummenauer, Eva/Ruf, Florian/Wagschal, Uwe: Stimmen Sie mit Ja! in: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.): *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2016/2017: Studien zu Demokratie und Partizipation*, Wiesbaden 2019, S. 293–321.

- Kübler, Daniel/Engler, Sarah:* Vom Aufstieg zum Niedergang der Demokratie?, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 18–35.
- Kübler, Daniel/Glaser, Andreas/Waldis, Monika:* Einleitung und Übersicht, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 8–17.
- Kübler, Daniel/Goodman, Christopher:* Newspaper market and municipal politics: how audience and congruence increase turnout in local elections, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 29/2019, Nr. 1, S. 1–20.
- Kübler, Daniel/Pfisterer, Thomas:* Interview mit Heinrich Zschokke, in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 141–153.
- Kübler, Daniel/Rochat, Philippe E./van der Heiden, Nico/Woo, Su Yun:* Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance, 2019.
- Kühl, Yasmine:* Reflexive Partizipation! Zur Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung, kritisch betrachtet – im Sinne eines (wirklich) lernenden Systems, in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 59–134.
- Kunz, Raffaella/Peters, Anne:* Constitutionalisation and Democratisation of Foreign Affairs: The Case of Switzerland, in: Albi, Anneli/ Bardutzky Samo: National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law, S. 1491–1522.
- LaCombe, Scott J./Juelich, Courtney:* Salient Ballot Measures and the Millennial Vote, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 198–212.
- Ladam, Christina:* Does Process Matter? Direct Democracy and Citizens' Perceptions of Laws, Cambridge 2019.
- Ladner, Andreas:* Facing federalism, multi-party governments and direct democracy, the Swiss Parliament – strong or weak?, in: Fahrat, Nadim/Poirier Philippe (Hrsg.): Démocratie(s), parlementarisme(s) et légitimité(s) = Democracy(ies), parliamentarism(s) and legitimacy(ies), Bruxelles 2019, S. 77–96.
- Lambelet, Jean-Christian:* De la démocratie directe en Suisse: son cadre, sa pratique, une analyse statistique et une évaluation sur le fond, Genf 2019.
- Łapniewska, Zofia:* Institutional Analysis Model for Examining Direct Democracy Phenomena: a Case Study of Participatory Budgeting, in: Acta Universitatis Lodzensis, Folia Oeconomica 2/2019, S. 81–97.
- Lauth, Hans-Joachim:* Demokratie in Lateinamerika, in: Maihold, Günther/Sangmeister, Hartmut/Verz, Nikolaus (Hrsg.): Lateinamerika, Baden-Baden 2019, S. 197–209.
- Laycock, David:* Tax revolts, direct democracy and representation: populist politics in the US and Canada, in: Journal of Political Ideologies 24/2019, Nr. 2, S. 158–181.
- Leemann, Lucas/Stadelmann-Steffen, Isabelle:* Subnational direct democracy and democratic satisfaction across national borders, Zürich 2019.
- Leemann, Lucas:* Direct democracy and political conflict: institutional evolution in the 19th century, Dublin 2019.
- Leininger, Arndt:* Economic Voting in Direct Democracy: A Case Study of the 2016 Italian Constitutional Referendum, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 306–333.
- Lewis, Peter:* Direkte Demokratie: Chancen und Risiken – Eine Einführung, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewis, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen und Risiken, Wien 2019, S. 5–12.

- Liddle, Joyce/Shutt, John*: The North East after Brexit: impact and policy, Bingley 2019.
- Lindner, Josef Franz*: Die Zulassung von Volksbegehren im Bayerischen Staatsrecht, in: BayVBl. 2019, S. 721–728.
- Longo, Erik*: The European Citizens' initiative: too much democracy for EU polity?, in: German Law Review 20/2019, Nr. 2, S. 181–200.
- Lübbe-Wolff, Gertrude*: Neues zur Direkten Demokratie, in: GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik. 2/2019, S. 230–235.
- Lubishtani, Kastriot/Flattet, Maxime*: La démocratie directe face à la manipulation de l'information par des particuliers: ses protections constitutionnelle et pénale, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP/PJA) 28/2019, Nr. 7, S. 710–723.
- Lukan, Matthias*: Europawahlen vom Wohnzimmer aus? Rechtlicher Rahmen für Distanzwahlen durch Blockchain- und andere E-Votingverfahren bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland und Österreich, in: Europarecht (EuR) 2019, Bd. 2, S. 222–262.
- Łukaszewski, Marcin*: When the People's Needs Are Not Listened to: Istanza d'Arengo on the Background of Other Forms of Direct Democracy in San Marino, in: Białystok Legal Studies 1/2019, S. 121–136.
- Luther, Jörg*: Die römischen Passionen des Wahlrechts, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67, Tübingen 2019, S. 191–208.
- Lynch, Peter*: Aye or nae: the referendum experience in Scotland 1979–2014, Cardiff 2019.
- Mäder, Jana*: Kantonswechsel einer Gemeinde, Bern 2019.
- Mäder, Ueli*: Direkte Demokratie stärken, aber wie? Erfahrungen aus der Schweiz, in: Baatz Ursula/Czaika, Mathias: Demokratie! Zumutung oder Zukunft. Die Alternative zu Demokratie ist Demokratie: Doch wie soll sie aussehen?, Hamburg 2019, S. 121–128.
- Magni-Berton, Raul/Egger, Clara*: RIC, le référendum d'initiative citoyenne expliqué à tous: au coeur de la démocratie directe, Limoges 2019.
- Maj, Dorota*: Local Direct Democracy in Lithuania, Latvia and Estonia: A Comparative Study, Lublin 2019.
- Mangold, Anna Katharina*: Repräsentation von Frauen und gesellschaftlich marginalisierten Personengruppen als demokratietheoretisches Problem, in: Eckertz-Höfer, Marion/Schuler-Harms, Margarete (Hrsg.): Gleichberechtigung und Demokratie, Gleichberechtigung in der Demokratie, Baden-Baden 2019, S. 107–124.
- Mansbridge, Jane/Williams, Melissa*: participation, deliberation, legitimate coercion, London 2019.
- Markić, Luka*: BGer 1C_479/2018: Die Beschwerde wegen Verletzung politischer Rechte gegen Akte der Organe staatskirchenrechtlicher Körperschaften, AJP/PJA 2019, Nr. 4, S. 475–479.
- Markić, Luka*: E-Voting im Spannungsverhältnis zwischen dem Ruf nach mehr digitaler Demokratie und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, in: Dal Molin-Kränzlin, Alexandra/Schneuwly, Anne Mirjam/Stojanovic, Jasna (Hrsg.): Digitalisierung – Gesellschaft – Recht, Zürich 2019, S. 125–143.
- Martenet, Vincent*: Rejet de l'initiative populaire „Le droit suisse au lieu des juges étrangers“, Lausanne 2019.

- Masullo, Juan/Morisi, Davide*: Risks and Opportunities of Direct Democracy: The Effect of Information in Colombia's Peace Referendum, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 242–267.
- Matuschek, Peter*: Mögliche Ursachen für die rückläufige Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen – einige Befunde aus der Wahlforschung, in: Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (Hrsg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden 2019, S. 42–59.
- Matyja, Mirosław*: The Swiss Model of Direct Democracy, in: *Technium Social Sciences Journal* 1/2019, S. 41–60.
- Matyja, Mirosław*: Utopia or chance? Direct democracy in Switzerland, Poland, and other countries, *Norderstedt* 2019.
- Mavragani, Amaryllis/Tsagarakis, Konstantinos P.*: Predicting referendum results in the Big Data Era, in: *Journal of Big Data* 6/2019.
- Maxhofer, Philipp*: Das Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg, in: Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung: Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg*, Wiesbaden 2019, S. 79–151.
- McKay, Spencer*: Building a Better Referendum: Linking Mini-Publics and Mass Publics in Popular Votes, in: *Journal of Public Deliberation* 15/2019, Nr. 1.
- McNulty, Stephanie L.*: Democracy from above? the unfulfilled promise of nationally mandated participatory reforms, *Stanford* 2019.
- Merli, Franz*: Direkte Demokratie: Wesentliche Gesichtspunkte für eine Reform in Österreich, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): *Direkte Demokratie: Chancen und Risiken*, Wien 2019, S. 83–90.
- Messinne, Jules*: La démocratie fracassée?, in: Alen, André/Daout, François/Nihoul, Pierre (Hrsg.): *Libertés, (l)égalité, humanité : mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruxelles 2019, S. 1281–1304.
- Michl, Fabian/Kaiser, Roman*: Wer hat Angst vorm Gerrymander? Manipulative Wahlkreis-zuschnitte in Deutschland, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67*, Tübingen 2019, S. 51–106.
- Miklau, Roland*: Anmerkungen zur direkten Demokratie, in: *Journal für Rechtspolitik* 4/2019, S. 255–258.
- Milic, Thomas/Feller, Alessandro/Kübler, Daniel*: VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 25. November 2018, Aarau/Lausanne/Luzern 2019.
- Mohrenberg, Steffen/Huber, Robert A./Freyburg, Tina*: Love at first sight? Populist attitudes and support for direct democracy, in: *Party Politics* 2019.
- Möller, Jonathan*: Die Einführung von Volksgesetzgebung in das Grundgesetz mit Blick auf Quoren und Finanzierung, München 2019.
- Möltgen-Sicking, Katrin*: Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung in Deutschland – Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene und deren Bedeutung für die Verwaltung, in: Möltgen-Sicking, Katrin/Otten, Henrique Ricardo/Schophaus, Malte/Vargas Côrtes, Soraya (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, Cham 2019, S. 87–113.
- Monod, Pauline*: L'obligation d'informer la population en matière d'aménagement du territoire, *ex ante* 1/2019, S. 18–26.
- Morel, Laurence*: La question du référendum, Paris 2019.

- Morisi, Davide/Colombo, Céline/De Angelis, Andrea*: Who is afraid of a change? Ideological differences in support for the status quo in direct democracy, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 2019.
- Mosimann, Hans-Jakob*: Einheit der Materie: «Zwangslage» oder Frage von Präferenzen?, in: *Jusletter* 27. Mai 2019, <https://jusletter.weblaw.ch/juslissues/2019/981.html> (Zugriff 18.7.2020).
- Munin, Nellie*: Debating over European Union's Future: Re-Politicisation and back to Direct Democracy, in: *Humanities and Social Sciences Latvia*, 27/2019, Nr. 1, S. 47–72.
- Münkler, Herfried/Münkler, Marina*: Abschied vom Abstieg: eine Agenda für Deutschland, Berlin 2019.
- Musliu, Nagihan*: Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2019.
- Nai, Alessandro/Martínez i Coma, Ferran*: Losing in the Polls, Time Pressure, and the Decision to Go Negative in Referendum Campaigns, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 278–296.
- Nantermod, Philippe*: Le parlementaire, ce juge qui s'ignore, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR/RDS)* 138/2019, Nr. 2, S. 353–367.
- Nohlen, Dieter*: Wahlen und Wahlsysteme, in: Maihold, Günther/Sangmeister, Hartmut/Werz Nikolaus (Hrsg.): *Lateinamerika*, Baden-Baden 2019, S. 241–257.
- Offe, Claus*: Liberale Demokratie und soziale Macht, *Demokratietheoretische Studien*, Cham 2019.
- Ogorek, Regina*: Direkte Demokratie – Heilsbringer oder Büchse der Pandora?, in: *ZRP Zeitschrift für Rechtspolitik* 2019, Nr. 3, S. 61.
- Organ, James*: Legal Regulation of Campaign Deliberation: Lessons from Brexit, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 268–277.
- Pállinger, Zoltán Tibor*: Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum, in: *Contemporary Politics* 25/2019, Nr. 1, S. 62–77.
- Paroz, Jean-François*: Die Krise als Chance für die Erneuerung: Reformerfordernisse und Reformverfahren parlamentarischer Regierungssysteme in Zeiten der Globalisierung: das Beispiel der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Schlie, Ulrich (Hrsg.): *Modernes Regierungshandeln im Zeitalter der Globalisierung*, Baden-Baden 2019, S. 155–174.
- Patzelt, Werner J.*: Repräsentation als Basis leistungsfähiger plebiszitärer Instrumente, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): *Repräsentation*, Baden-Baden 2019, S. 287–308.
- Pautsch, Arne*: Wahlbeteiligungssteigerung durch Erprobung von Wahlrechtsreformen im „Laboratorium Kommune“ – Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und einfachgesetzliche Umsetzung, in: Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (Hrsg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden 2019, S. 74–89.
- Pautsch, Arne*: Verfassungsändernde Volksgesetzgebung und ihre Bindung an die „identitätssiftenden und -sichernden Grundentscheidungen der Verfassung“ – Neues zum Rangverhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 13. Oktober 2016?, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): *Jahrbuch für direkte Demokratie* 2018, Baden-Baden 2019, S. 13–41.
- Pernice, Ingolf*: Brexit – Exercise of Democracy or a Challenge to Democracy? in: Pernice, Ingolf/Guerra Martins, Ana Maria (Hrsg.): *Brexit and the Future of EU Politics*, Baden-Baden 2019, S. 101–130.
- Picocchi, Dario*: Die schweizerische Bundesverfassung in beständigem Wandel – Spannungsfelder zwischen direkter Demokratie und Verfassung, in: Donath, Philipp B. et al.

- (Hrsg.): Verfassungen – ihre Rolle im Wandel der Zeit, Baden-Baden/Basel 2019, S. 307–328.
- Pickard, Sarah: Politics, Protest and Young People, Political Participation and Dissent in 21st Century Britain, Cham 2019.
- Pleger, Lyn Ellen: Democratic acceptance of spatial planning policy measures, Cham 2019.
- Pócsa, Kálmán: Volksabstimmungen und die Krise des repräsentativen Systems in dem Vereinigten Königreich, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Repräsentation, Baden-Baden 2019, S. 271–286.
- Qvortrup, Mads: The referendum and other essays on constitutional politics, Oxford 2019.
- Qvortrup, Matt: Referendums and public policy: do more opportunities for direct participation affect policy outcomes?, in: European Political Science 18/2019, S. 617–629.
- Rackow, Isabel: Die Diskurs-Qualität von Online-Kommentaren in der partizipativen Gesetzgebung, in: Brettschneider, Frank (Hrsg.): Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung: Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg, Wiesbaden 2019, S. 153–210.
- Radtke, Jörg/Renn, Ortwin: Partizipation und bürgerschaftliches Engagement in der Energiewende, in: Radtke, Jörg /Canzler, Weert (Hrsg.): Energiewende, Wiesbaden 2019.
- Ratto Trabucco, Fabio: The Advantages and Disadvantages of Italian Referendum Tools, in: Białystok Legal Studies 1/2019, S. 151–171.
- Ratto Trabucco, Fabio: The human rights referendums in Central-Eastern European Union countries under the ECHR protection, Tricase 2019.
- Reeve, Charles: Der wilde Sozialismus: Selbstorganisation und direkte Demokratie in den Kämpfen von 1789 bis heute, Hamburg 2019.
- Rhinow, René/Kley, Andreas: Streitgespräch: Einheit der Materie bei Bundesgesetzen, in: Plädoyer 2019, Nr. 2, S. 6–10.
- Rico Motos, Carlos: 'Let the Citizens Fix This Mess!' Podemos' Claim for Participatory Democracy in Spain, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 187–197.
- Rochat, Philippe E./Dlabac, Oliver: Schweizer Gemeindedemokratie zwischen Gemeinschaft und Wettbewerb. in: Glaser, Andreas/Kübler, Daniel/Waldis, Monika (Hrsg.): Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, S. 206–222.
- Rochat, Philippe E.: Die Aargauer Gemeindeversammlungen. Empirische Analyse der Einwohnergemeindeversammlungen 2013 bis 2016, Aarau 2019.
- Rojon, Sebastien/Rijken, Arieke J./Klandermans, Bert: A Survey Experiment on Citizens' Preferences for 'Vote-Centric' vs. 'Talk-Centric' Democratic Innovations with Advisory vs. Binding Outcomes, in: Politics and Governance 7/2019, Nr. 2, S. 213–226.
- Roth, Maximilian: Zur rechtlichen Stellung von Vertrauensleuten eines Bürgerbegehrens, in: NVwZ 2019 Nr. 19, S. 1419–1422.
- Salmina Edy: Medienverantwortung: eine Hinterfragung, recht 1/2019, S. 81–84.
- Sanyal, Paromita/Rao, Vijayendra: Oral democracy: deliberation in Indian village assemblies, Cambridge 2019.
- Sarat, Austin et al.: When the Death Penalty Goes Public: Referendum, Initiative, and the Fate of Capital Punishment, in: Law & Social Inquiry 44/2019, Nr. 2, S. 391–419.
- Sarat, Austin/Malague, John/Wishloff, Sarah: The death penalty on the ballot: American democracy and the fate of capital punishment, Cambridge 2019.

- Schaub, Lukas*: Formalismus und Abstimmungsbeschwerden: Braucht das Bundesgericht den Gesetzgeber?, in: ZBl. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 120/2019, S. 186–191.
- Schede, Christian/Schuldt, Johann-Frederik*: Vergesellschaftung von Grund und Boden, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2019, S. 78–80.
- Schelker, Mark*: Unabhängige Finanzkontrolle in der Demokratie: Eine Erweiterung aus ökonomischer Sicht, in: Stöckli, Andreas (Hrsg.): Jahrbuch SVVOR, Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, 2019, S. 125–142.
- Schmid, Stefan G.*: 150 Jahre direkte Demokratie im Kanton Zürich: Verfassungsrecht von „welthistorischer Bedeutung“?, Zürich 2019.
- Schmidt, Christopher A.*: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Freiberg – 1999 bis 2008, Baden-Baden 2019.
- Schmidt, Manfred G.*: Demokratietheorien. Eine Einführung, 6. Aufl., Wiesbaden 2019.
- Schmitt, Oliver Jens*: Direkte Demokratie, Eine Zukunftslösung? – Sichtweisen aus der Schweiz und Österreich: Podiumsdiskussion am 19. März 2018, Wien 2019.
- Schönberger, Sophie*: Die personalisierte Verhältniswahl – eine Dekonstruktion, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67, Tübingen 2019, S. 1–22.
- Schröter, Juliane M.*: The TV addresses of the Swiss government before popular votes: A case study of argumentation in direct democracy, in: Journal of Argumentation in Context 8/2019, Nr. 3, S. 285–316.
- Seferovic, Goran*: Single subject rule – Die Einheit der Materie in den Gliedstaaten der USA, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 120/2019, S. 28–38.
- Selejan-Gutan, Bianca*: The People and the Constitution: Who is above? Direct Democracy Tools and Limits of Constitutional Amendment in Romania, in: Revista Română de Drept Comparat 10/2019, S. 134–154.
- Silagadze, Nanuli/Gherghina, Sergiu*: Bringing the policy in: a new typology of national referendums, in: European Political Science, 19. Dezember 2019, <https://doi.org/10.1057/s41304-019-00230-4> (Zugriff 18.7.2020).
- Simon, Alexander/Clark, Steven C.*: Ballot Measures and Subversion of Direct Democracy: Initiatives to Outlaw Aerial Wolf Killing in Alaska, in: Society & Animals 2019, <https://brill.com/view/journals/soan/aop/article-10.1163-15685306-00001544.xml> (Zugriff 18.7.2020), S. 1–22.
- Smeddinck, Ulrich*: Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? in: Kluth, Winfried/Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, 149–178.
- Smith, Nancy*: The Secret Sauce of Ballot Initiative Approval: Eliminating Issues within Arkansas's Pre-Circulation Review Comments, in: Arkansas Law Review 72/2019, Nr. 3, S. 683–712.
- Stadelmann, David/Portmann, Marco/Eichenberger, Reiner*: Preference Representation and the Influence of Political Parties in Majoritarian vs. Proportional Systems: An Empirical Test, in: British Journal of Political Science 49/2019, Nr. 1, S. 181–204.
- Stark, Toralf*: Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals: Umbrüche in der politischen Partizipation seit den 1970er-Jahren, Wiesbaden 2019.

- Stern, Maximilian*: Demokratie-Innovationen: Plädoyer für eine differenzierte Auseinandersetzung mit der digitalen Demokratie, in: *LeGes* 30/2019, Nr. 3, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2019/3/demokratie-innovatio_cb6837a205.html, S. 1–4.
- Strebel, Michael*: Why voluntary municipal merger projects fail: evidence from popular votes in Switzerland, in: *Local Government Studies* 45/2019, Nr. 5, S. 654–675.
- Stutzer, Alois/Baltensperger, Michael/Meier, Armando N.*: Overstrained citizens? The number of ballot propositions and the quality of the decision process in direct democracy, in: *European Journal of Political Economy* 59/2019, S. 483–500.
- Thai, Hoa/Im, Hyes/Kim, Younhee*: Pathways to Electronic Citizen Participation: Policy and Technological Arrangements in Korea, Cham 2019.
- Thiébaud, Maxime*: Gilets jaunes: vers une démocratie réelle? souvenirs et analyse d'un témoin, Versailles 2019.
- Tillmann, Christina/Müller-Eiselt, Ralph/Fischer, Sarah*: Demokratische Teilhabe in einer digitalen Gesellschaft, in: Falk, Svenja et al. (Hrsg.): *Handbuch Politikberatung*, Cham 2019, S. 113–125].
- Tridimas, George*: Democracy without political parties: the case of ancient Athens, in: *Journal of Institutional Economics* 16/2019, Nr. 6, S. 983–998.
- Tschannen, Pierre/Lienhard, Andreas/Sprecher, Franziska/Tschentscher, Axel/Zeller, Franz*: Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2018 und 2019, in: *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV)* 10/2019, S. 663–730.
- Tschentscher, Axel*: Entwicklungen im Staatsrecht / Le point sur le droit constitutionnel, in: *Schweizerische Juristenzeitung (SJZ)* 115/2019, S. 749–753.
- Urbinati, Nadia*: *Me the people: how populism transforms democracy*, Cambridge 2019.
- Vargas Côrtes, Soraya*: Politische Partizipation und öffentliche Verwaltung: Formen der Bürgerpartizipation in den brasilianischen Kommunen, in: Möltgen-Sicking, Katrin/Otten, Henrique Ricardo/Schophaus, Malte/Vargas Côrtes, Soraya (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Brasilien und Deutschland*, Cham 2019, S. 59–85.
- Vatter, Adrian/Milic, Thomas/Rousselot, Bianca*: Beteiligung an direktdemokratischen Verfahren, in: Faas, Thorsten/Gabriel, Oscar W./Maier, Jürgen (Hrsg.): *Politikwissenschaftliche Einstellungs- und Verhaltensforschung, Handbuch für Wissenschaft und Studium*, Baden-Baden 2019, S. 348–375.
- Vatter, Adrian/Rousselot, Bianca/Milic, Thomas*: The input and output effects of direct democracy: a new research agenda, in: *Policy & Politics* 47/2019, Nr. 1, S. 169–186.
- Velasco Monje, Sergio/Penadés de la Cruz, Alberto*: *The Role of Direct Democracy under Autocratic Rule*, Salamanca 2019.
- Veri, Francesco*: Explaining Foreigners' Political Rights in the Context of Direct Democracy: A Fuzzy-Set QCA of Swiss Cantonal Popular Votes, in: *Politics and Governance* 7/2019, Nr. 2, S. 410–426.
- Vetter, Angelika/Velinsky, Jan A.*: Soziale Selektivität bei Wahlen und direkt-demokratischen Abstimmungen auf kommunaler Ebene in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift* 60/2019, S. 487–512.
- Vetter, Angelika*: Lokale Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland und die Legitimation lokaler Demokratie, in: Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (Hrsg.): *Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie*, Wiesbaden 2019, S. 1–19.
- Vetterli, Luzia*: Das Stimmvolk als Richter - vom fast unlösbaren Schweizer Dilemma bei der Umsetzung von Volksinitiativen am Beispiel der „Ausschaffungsinitiative“, in: *NK Neue Kriminalpolitik* 2019, Nr. 2, S. 169–184.

- Vilella, Giancarlo: E-Democracy, On Participation in the Digital Age, Baden-Baden 2019.
- Voigt, Rüdiger: Repräsentation: Eine Schlüsselkategorie der Demokratie, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Repräsentation, Baden-Baden 2019, S. 9–14.
- Voigt, Stefan: Direkte Demokratie: Ausprägungen, Wirkungen, Gründe – ein Überblick zum Stand der Forschung, in: Benn-Ibler, Gerhard/Lewisch, Peter (Hrsg.): Direkte Demokratie: Chancen und Risiken, Wien 2019, S. 13–30.
- Vollaard, Hans: Democracy vs Imperialism: The Dutch Referendum on the EU-Ukraine Agreement 53, in: Góra, Magdalena/Styczyńska, Natasza/Zubek, Macin (Hrsg.): Contestation of EU enlargement and European neighbourhood policy: actors, arenas and arguments, Copenhagen 2019, S. 53–78.
- von Heydebrand, Sibylle: Stimmrecht und kantonale Autonomie: allgemeines und gleiches Stimmrecht am Beispiel der Nordwestschweizer Kantone, Basel 2019.
- Vorländer, Hans: Demokratien unter Druck, in: Fröhlich, Manuel/Lembcke, Oliver W./Weber-Stein, Florian (Hrsg.): Universitas, Baden-Baden 2019, S. 357–364.
- Vorpe, Samuele: La RFFA e il principio dell'unità della materia, in: Novità fiscali, Manno 2019, Nr. 3, S. 115–122.
- Wagner, Sabine: Lokales Demokratie-Update, Wirkung dialogorientierter und direktdemokratischer Bürgerbeteiligung, Wiesbaden 2019.
- Wagschal, Uwe/Ruf, Florian/Krummenauer, Eva: Repräsentative, direktdemokratische und partizipative Beteiligung: Die Einstellung von Bürgermeistern zur lokalen politischen Beteiligung in Baden-Württemberg, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 13/2019, S. 33–59.
- Waldis, Monika/Ziegler, Béatrice: Politische Bildung in der halbdirekten Demokratie der Schweiz, in: Braun Binder, Nadja/Feld, Lars P./Huber, Peter M./Poier, Klaus/Wittreck, Fabian (Hrsg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2018, Baden-Baden 2019, S. 42–66.
- Wapler, Friederike: Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, in: Baer, Susanne/Lepsius, Oliver/Schönberger, Christoph/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge Band 67, Tübingen 2019, S. 427–256.
- Weerts Sophie/Sofia Amalia: The Federal Administration as an Actor in the Domestic Integration of International Law, in: Ladner Andreas/Soguel Nils/Emery Yves/Weerts Sophie/Nahrath Stéphane (Hrsg.): Swiss Public Administration, Cham 2019, S. 105–119.
- Wehner, Burkhard: Die politische Logik der Sezession, Wiesbaden 2019.
- Welp, Yanina/ Linares, Sebastián: Las iniciativas ciudadanas de referéndum en su laberinto, in: Mantilla Baca, Sebastián: Revista Latinoamericana de Política Comparada, Nr. 15, S. 55–77.
- Welp, Yanina/Castellanos, Ana Sofia: Understanding the use of recall referendums: evidence from Ecuador, in: International Political Science Review 41/2019, Nr. 3, S. 1–14.
- Welp, Yanina/Soto, Francisco: Más allá de modas y cortinas de humo: la deliberación ciudadana en cambios constitucionales, in: Revista Española de Ciencia Política 50/2019, S. 13–41.
- Wheatley, Jonathan/Mendez, Fernando/Serdült, Uwe: What voting advice applications can tell us about voters: A brief look at data from Ecuador, in: Meier, Andreas/Terán, Luis (Hrsg.): eDemocracy & e-Government: Stages of a democratic knowledge society, Heidelberg 2019, S. 175–182.
- Whelan, Frederick G.: Democracy in theory and practice, New York 2019.

- Wilker, Nadja*: Online-Bürgerbeteiligung und politische Repräsentation, Wiesbaden 2019.
- Wojcik, Malwina Anna*: Power to the People: The Rise of Referenda in Poland and the United Kingdom, in: Queen Mary Law Journal 10/2019, S. 69–94.
- Wolf, Sebastian*: Verfassungsreform in Hessen: Volksabstimmung mit bitterem Nachgeschmack, in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ) 2019, Nr. 12, S. 401–404.
- Wyss, Karl-Marc*: Die vorläufige bundesrechtliche Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen auf dem Verordnungsweg: Phänomen, Grundsätze und Gefahren, in: LeGes 30/2019, Nr. 3, https://leges.weblaw.ch/it/legesissues/2019/3/die-vorlaufgebunde_a3018be9db.html (Zugriff 18.7.2020), S. 1–28.
- Zeccola, Marc/Krafft, Amely*: Ist die Kommunale Jugendbeteiligung ein Muss? - Rechtliche Konsequenzen und kommunikative Möglichkeiten des geänderten § 41a GemO BW, in: Vetter, Angelika/Haug, Volker M. (Hrsg.): Kommunalwahlen, Beteiligung und die Legitimation lokaler Demokratie, Wiesbaden 2019, S. 90–103.
- Zhang, Bingsheng/Zhou, Hong-Sheng*: Statement Voting, in: Goldberg, Ian/Moore, Tyler: Financial Cryptography and Data Security, Cham 2019, S. 667–685.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Nadja Braun Binder (Schriftleitung) ist Professorin für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel. Forschungsschwerpunkte: Direkte Demokratie in der Schweiz und in Europa, Digitalisierung in Staat und Verwaltung, Öffentliches Recht, Finanzverfassungs- und Steuerrecht (nadja.braunbinder@unibas.ch).

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik, an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und Direktor des dortigen Walter Eucken Instituts. Er ist zudem Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Forschungsschwerpunkte: Finanzwissenschaft, Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie und Ökonomische Analyse des Rechts (feld@eucken.de).

Prof. Dr. Peter M. Huber ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und Richter des Bundesverfassungsgerichts. Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Governance in Mehr-Ebenen-Systemen (Demokratie, Föderalismus), Allgemeines Verwaltungs-, Öffentliches Wirtschafts- und Medienrecht (peter.m.huber@jura.uni-muenchen.de).

Prof. Dr. Klaus Poier ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Karl-Franzens-Universität Graz. Forschungsschwerpunkte: Wahlrecht und Wahlsysteme, Parteien, Direkte Demokratie, insbesondere auf lokaler Ebene in Österreich, Populismus, österreichisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Landesrecht in Österreich, mit Schwerpunkt auf dem Recht des Bundeslandes Steiermark, Hochschulrecht und Hochschulgovernance (klaus.poier@uni-graz.at).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Hauptantragsteller im dortigen Exzellenzcluster „Religion und Politik“. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Verfassungsrecht, insbesondere das Landesverfassungsrecht, das Recht der Dritten Gewalt, Naturrechtslehren und mittelalterliche Rechtsphilosophie, die neuere Verfassungsgeschichte sowie das Verhältnis von Recht und Religion (fwitt_01@uni-muenster.de).

Über die Autorinnen und Autoren

Carsten Berger ist Rechts- und Verwaltungswissenschaftler und Forschungsreferent am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer) (berger@foev-speyer.de).

Prof. Dr. Nadja Braun Binder ist Mitherausgeberin des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Dr. rer. soc. Clau Dermont war Postdoktorand im Digital Democracy Lab der Universität Zürich und ist heute wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesamt für Statistik (clau.dermont@bfs.admin.ch).

Prof. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle ist Programmbereichskoordinatorin am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer) und Apl. Prof. an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (fraenkel-haeberle@foev-speyer.de).

Prof. Dr. Fabrizio Gilardi ist Inhaber des Lehrstuhls für Policy-Analyse am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (gilardi@ipz.uzh.ch).

Maël Kubli arbeitet als Assistent am Digital Democracy Lab der Universität Zürich (mael.kubli@uzh.ch).

Eliane Kunz arbeitet als Hilfsassistentin an der juristischen Fakultät der Universität Basel (eliane.kunz@unibas.ch).

Dr. phil. Wilfried Marxer ist Forschungsleiter Politik am Liechtenstein-Institut (wilfried.marxer@liechtenstein-institut.li).

Prof. Dr. Zoltán Tibor Pállinger ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie und Europäische Demokratieforschung an der Andrassy Universität Budapest (pallinger.zoltan@andrassyuni.hu).

Prof. Dr. Arne Pautsch ist Professor für Öffentliches Recht und Kommunalwissenschaften sowie Direktor des Instituts für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg (pautsch@hs-ludwigsburg.de).

Prof. Dr. Klaus Poier ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Frank Rehmet, Dipl. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Mehr Demokratie e.V. (frank.rehmet@mehr-demokratie.de).

Prof. Dr. Margrit Seckelmann ist Geschäftsführerin am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer) und Apl. Prof. an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (seckelmann@foev-speyer.de).

PD Dr. Goran Seferovic forscht und lehrt an der ZHAW School of Management and Law in Winterthur und ist ebenda stv. Leiter des Zentrums für öffentliches Wirtschaftsrecht (goran.seferovic@zhaw.ch).

Prof. Dr. Nenad Stojanović ist Assistenzprofessor SNF am Departement für Politikwissenschaft und Internationale Beziehungen der Universität Genf (nenad.stojanovic@unige.ch).

Prof. Dr. Axel Tschentscher, LL.M. (Cornell) ist Ordinarius für Staatsrecht, Rechtsphilosophie und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern (axel.tschentscher@oefre.unibe.ch).

PD Dr. Andrea Töndury ist Rechtskonsulent des Stadtrats Zürich und Privatdozent an der Universität Zürich (andrea.toendury@zuerich.ch).

Martin Widmer, MLaw, ist Assistent am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern (martin.widmer@oefre.unibe.ch).

Prof. Dr. Fabian Wittreck ist Mitherausgeber des Jahrbuchs für direkte Demokratie. Weitere Angaben sind dem Verzeichnis der Herausgeber zu entnehmen.

Sachverzeichnis

- 99% Initiative 140
Aargau 22, 146 f., 345
Abgeordnetenversammlung 89 ff., 95 ff.,
102 f.
Abrogative Volksabstimmung 91,
107
Abruzzien 102
Abstimmungsbeschwerde 151
Abstimmungsempfehlung 178, 220,
289
Abstimmungskampf 22, 27 f., 30 f.,
76, 123 ff., 179
Abstimmungstourismus 150, 152 f.
Abstimmungsvorlage 102 f.
Abwahl 91, 158, 162
Abzockerinitiative 330 f.
Ad Library 24
Agendainitiative 205 ff.
Algorithmus 19, 35
Allgemeine Anregung 137, 334 ff.
Allgemeine Leistungsklage 294, 306,
312, 314
Allianz für Direkte Demokratie in
Europa 66
Alpeninitiative 73
Alternative für Deutschland (AfD)
66 f.
Anfechtungsklage 282, 314
Appenzell Innerrhoden 143
Artenschutz-Volksbegehren 118,
226 f., 234 f., 240, 243 ff.
Ausgearbeiteter Entwurf 334 ff., 339
Ausschaffungsinitiative 70, 73, 330,
359
Australien 78
Baden-Württemberg 63, 120, 226,
234 f., 237 ff., 243 ff., 315, 317,
321, 350, 352, 355, 357, 360
Basel 74, 132, 349
Basilicata 102
Bayern 118, 120, 226 ff., 235,
238 ff., 243 ff., 274, 283, 289, 291
Bedeckungsvorschlag 170
Befangenheit 250, 256, 259 ff.
Befassungsinitiative 234
Begrenzungsinitiative 30, 123 ff., 142
Belgien 68, 78, 188
Berlin 53, 57, 234, 253, 265, 279 f.,
282 f., 286, 307
Berliner Landesverband der Freien
Demokratischen Partei (FDP) 279
Bern 68, 146 f., 150 ff., 337
Bilaterale Verträge 73, 125
Biodiversitätsinitiative 137
Brexit 64, 343, 344, 346, 347, 354,
356
Briefliche Stimmabgabe 19, 20
Briefwahl 124, 174, 189
Brüssel 220 ff.
Bundesgericht 70, 72 ff., 82, 129,
132, 145, 148 f., 151, 331, 335,
337, 339, 344, 358 f.
Bundesrat 16, 18, 71 ff., 75, 123 f.,
133 ff., 139 f., 142, 146, 148, 331,
332
Bundesverfassung 72 ff., 131 f., 152,
192, 329, 333, 356
Bundesverfassungsgericht 62, 249,
260, 294, 306 ff., 326

- Bundesversammlung 69, 125, 131 f.,
134, 138, 140, 142, 329, 331, 333,
339
- Bundesverwaltung 73
- Bürgerbegehren 46, 250, 263, 266 ff.,
271, 273 ff., 287, 289 ff., 298 ff.,
303 ff., 308 ff., 316 ff., 321 ff.,
343, 352, 357 f.
- Bürgerbeteiligung 46 f., 53, 62 f., 79,
345, 355, 357 f., 360, 361
- Bürgerbrief 79 ff.
- Bürgerentscheid 266 f., 269, 271 f.,
275, 294, 301, 308, 311, 325
- Bürgerhaushalt 45, 51 ff.
- Bürgerinformation 287 f., 290, 293
- Bürgerinitiative 52, 201, 208, 345
- Bürgerkommune 38, 45 f., 352
- Bürgerkonto 38 f., 43 f., 46, 56, 62
- Bürgerpartizipation 60, 344, 348,
350, 352 f., 358 f.
- Bürgerrat 79
- Bürgerversammlung 79, 297
- Burka-Initiative 71, 141
- Calderoli-Gesetz 92 f., 96, 101
- Cambridge Analytica 26
- CETA-Volksabstimmung 193
- Chatbot 18
- Christlich-soziale Volkspartei 158
- Civic Tech 15, 21, 36 f.
- Conseil d'Etat 149
- Corona 14, 28, 32 ff., 123 ff., 156,
161, 173, 179 ff., 183 ff., 222
- COVID19 Siehe Corona
- Crowdfunding 21, 126, 128, 221
- CrowdLobbying 21
- CVP 71, 137
- Datenschutz 19, 44, 49
- Datenschutz-Grundverordnung der
Europäischen Union (DSGVO) 25
- Datensicherheit 44
- deliberative poll 80
- Democrazia Vivainta 65
- Demokratieprinzip 89, 97, 251
- demoscan 79
- Desinformation 23
- Deutschland 39, 43, 45 f., 52, 58, 62,
64, 67 f., 78, 108, 118, 188, 226 f.,
241, 243, 245, 345, 348, 350, 352,
354 ff., 359
- digital 13 ff., 18, 21, 26, 34 ff., 40 ff.,
48 ff., 56, 128, 349, 359
- digital divide 52
- Digital First 16
- Digitale Demokratie 13 f.
- Digitale Dienstleistung 18
- Digitale Innovation 58
- Digitale Medien 27, 33
- Digitale Spuren 15
- Digitale Technologie 13 ff., 35
- Digitale Tools 20 f.
- Digitale Transformation 13 f.,
34 f.
- Digitale Verwaltung 16, 18, 45
- Digitales Stadtquartier 50
- Digitales Zugangstor 40 f.
- Digitalisierte Dienstleistung 17
- Digitalisierung 13 f., 16 ff., 22, 24 f.,
34, 38 ff., 49 ff., 56, 61, 238, 354
- Digitalisierungslabor 45, 55, 60, 62
- Durchführungsgesetz 85
- Durchsetzungsinitiative 75, 126
- E-Collecting 129
- E-Government 14, 16 f., 36, 39, 193,
345
- Einbürgerungsinitiative 70, 74
- Eindeutigkeitsgebot 220
- Einheit der Materie 131 f., 169, 344,
352, 356 ff.
- elektronisch 17, 20, 39, 41 f., 192 f.
- Elektronische Akte 268

- Elektronische Identität 17 f.
- Elektronische Medien 186
- Elektronische Stimmabgabe 15,
17, 19, 137, 146, 148, 174, 189
- Elektronische Unterschrift 20
- Elektronische
Unterschriftensammlung 20,
172
- Elektronischer Briefkasten 43
- EMRK 70, 73 f., 329, 332
- England 80
- Ermächtigungsgesetz 103 f.
- EU 40 f., 43, 73, 125 f., 133, 142,
192, 201, 210 f., 213, 219 f., 343 f.,
347, 349 f., 354, 356, 360, Siehe
auch Europäische Union
- Europäische Union 42, 125 ff., 228,
237, 329, 349 f.
- Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)
159, 164
- Europarat 164
- EU-Waffenrichtlinie 133
- E-Voting 14, 17, 19 f., 137, 145 ff.,
192 f., 347, 354
- E-Voting-Moratorium 137
- Exekutive 188, 205, 223, 266, 329,
332
- Experimentelle Politik 57
- Facebook 15, 22 ff., 35 f., 49
- Fair-Preis-Initiative 123, 130, 141
- Fake News 22 ff., 37
- Fehlinformation 23, 130, 273
- Feststellungsklage 281 ff., 309, 315
- Fidesz 200 ff., 210 f., 214, 216,
218 f., 221, 225
- Föderale IT-Kooperation (FITKO) 54
- Föderalismus 38 ff., 45, 56, 61, 148,
345, 352
- Fortschrittliche Bürgerpartei 158
- FPÖ 191, 195, 197
- Frankfurt am Main 52
- Frankreich 64, 67 f., 85, 134, 148
- Frauenstimmrecht 164, 175, 181
- Freie Liste 185
- Freizügigkeitsabkommen 73, 125,
142, 329, 332
- Friaul-Julisch-Venetien 102
- Front National 67
- Fürst 158, 160, 165 f., 171, 176 ff.,
189
- Gegeninitiative 166
- Gegenvorschlag 71, 82, 130, 132,
142, 162, 175
- Direkter Gegenvorschlag 71
- Indirekter Gegenvorschlag 71
- Gemeindebegehren 159, 170, 174
- Gemeindeversammlung 170 f., 174
- Genf 17, 19, 129, 144, 147 ff., 337
- Gericht 73 f., 307, 330 f., 334
- Gerichtshof der Europäischen Union,
219
- Gesichtserkennung 18
- Gesichtserkennungstechnologie 15
- Gewaltenteilung 189, 330
- Glarus 78, 143
- Gleichheitsprinzip 89
- Gletscher-Initiative 139
- Google 25
- Grand Conseil 149
- Graubünden 337
- Griechenland 219
- Grossbritannien 66 f.
- Groupe d'Etats contre la Corruption
(GRECO) 76
- Grundgesetz 39 f., 42, 46, 54, 56,
200 f., 203, 205 ff., 212 f., 252,
254, 282, 306 f., 315, 345, 355
- Grüne 20, 63, 71, 112, 134, 197, 239
- Grünliberale 71

- Initiative 21, 48, 51, 67 ff., 77, 79,
81, 86, 112, 116, 126, 129 ff., 135,
142, 157 ff., 162, 164, 166 f.,
169 f., 172 ff., 176, 178 f., 182,
185 f., 195, 200, 204, 206, 208 f.,
212 ff., 216 f., 219 f., 224, 228,
242, 245, 266, 279 f., 296, 305,
326, 329 f., 332 ff., 346, 349, 351,
357 f.
Gesetzesinitiative 171, 243, 329,
334, 337, 339
Kantonale Initiative 334
Verfassungsinitiative 171, 181 f.,
329, 336 f.
Verwaltungsinitiative 338
Instagram 26
Internationaler Pakt über bürgerliche
und politische Rechte (UNO-Pakt
II) 86
Internet 35 ff., 48, 51, 128, 295 ff.,
349
Irland 78, 111, 113, 156, 343
Italien 64, 83 f., 86 ff., 97 f., 104 ff.,
156, 188, 219
Italienischer Verfassungsgerichtshof
(Corte Costituzionale) 83
ius cogens 69 ff., 82
Jobbik 219 ff.
Jura 150, 153, 337, 339
Justiz-Initiative 139
Kanada 19, 78, 193
Karenzfrist 153
Kärnten 197
Kassationshof 86
KDNP 200 f., 210 f., 216 ff., 221
Kindes- und Erwachsenenschutz-
Initiative 138
Koalition 91 ff., 97 f., 100, 197, 217,
218, 220 f.
Kohleinitiative 337
Konferenz der Kantonsregierungen
16, 37
Konsultativabstimmung 158, 163 f.,
177
Kontrollschildinitiative 137
Koppelungsverbot 132, 251 f., 291 f.
Korrektur-Initiative 140
Kostenbremse-Initiative 137
KPÖ 195
Kulturlandinitiative 336, 337
Künstliche Intelligenz 15, 18
Landesverfassungsgericht
Hamburg 252
Schleswig-Holstein 119, 250, 255
Landesverfassungsrecht 255, 364
Landesverweser 157
Landschaftsinitiative 137
Landtagsabgeordnete 158, 163
Landtagsbegehren 158, 162 f., 173,
181, 183 ff.
Landtagsbeschluss 158, 160, 171,
176, 183, 187
Landtagspräsident 233
Landvogt 157
Legislative 79, 149, 188, 329, 351
Lichtenberg 53
Liechtenstein 83, 111, 117, 155 ff.,
164 ff., 169 f., 178 ff., 184, 186,
188 f., 202
Liezen 195
Ligurien 103
Litauen 111 f., 156
living lab 44, 57, 59
LMP 220
Lombardei 93, 102
Los-Demokratie 78
Losverfahren 63, 77 ff., 82, 139
Luzern 65, 124, 146, 147, 355
LVZS 112

- Masseneinwanderungsinitiative 67,
72, 74 f., 126, 330
- Massentierhaltungsinitiative 139
- MDF 212
- Mehrheitsbonus 92, 94 f.
- Mehrheitsprämie 89, 92 ff., 100
- Mehrheitswahl
 - Relative Mehrheitswahl 91
- Mehrheitswahlrecht 89 f., 100, 103
- Menschenrechte 128
- Minarettverbot 64, 68, 74
- Mindestlohninitiative 337
- mini-public 63, 77 ff., 355
- Ministerpräsident 63, 91, 93 f., 232,
239
- Misstrauensantrag 167, 173, 177
- MKKP 221
- Mobilfunkhaftungs-Initiative 136
- Monarchie 84, 155, 157, 167, 171,
177, 189
- Moutier 150, 153, 349
- MSZMP 210 f., 213 f.
- MSZP 210 ff., 214 ff., 218, 220
- Nationalrat 130, 134, 195
- NATO 210, 213
- Neuenburg 17, 132, 144, 148, 339
- Neugliederungsinitiative 249
- Niederlande 64
- Niederösterreich 157, 196 f.
- No-Billag-Initiative 128
- Non-Refoulement-Prinzip 69
- Nordrhein-Westfalen 294, 308, 310,
316, 318, 326
- Norwegen 134
- Notrecht 124
- Nutzerkommune 38
- Nutzerkonto 38, 42 ff., 56
- Oberösterreich 197
- Oberverwaltungsgericht
 - Bremen 264
 - Lüneburg 268
 - Nordrhein-Westfalen 266, 309
 - Rheinland-Pfalz 267
- Ökologisch-Demokratische Partei
(ÖDP) 228, 234
- Once Only 41, 43
- One-Stop-Participation 47
- online 15, 17, 51 f., 128
 - Online-Anwendung, 45
 - Online-Bürgerbeteiligung 51
 - Online-Dienstleistung 39
 - Online-Partizipation 51
- Onlinezugangsgesetz 38 ff., 42, 44 f.,
54, 56, 60 f.
- Oregon 63, 65, 77 ff.
- Oregon-Modell 63, 77, 79 f., 82
- Ostbelgien 78
- Österreich 68, 155, 157, 184, 188,
191 ff., 354, 355, 358
- ÖVP 191, 197
- OZG 39 ff., 47, 53 ff., 60 f. Siehe
auch Onlinezugangsgesetz
- Parlamentswahl 100, 102, 106,
115 f., 147, 212, 216
- Parlamentswahlrecht 83, 89 ff.
- Parteifinanzierung 144
- Partito Radicale 90 f.
- Pegida 67 f.
- Personenfreizügigkeit 125, 127
- Pflegefinanzierungs-Initiative 136
- Pflegeinitiative 141
- Piemont 102
- Plebiszit 207, 210 f., 219, 223, 241
- Pluralwahl 89
- Podemos 68, 357
- Politische Werbung 24
- Polizeirechtliche Generalklausel 286
- Populismus 63 ff., 76, 363
- Portalverbund 39 ff., 56, 60
- Potsdam 53

- Prämien-Entlastungs-Initiative 139
- Prämienvverbilligungsinitiative 338
- Präsidentenwahl 112, 210, 212
- predictive policing 18
- Premierminister 215, 220
- Privatsphäre 19, 25
- Proporzwahl 32
- Quorum 46, 95, 118 ff., 223, 232, 239, 241, 243, 299, 355
 - Abstimmungsquorum 114
 - Beteiligungsquorum 88, 105, 106, 112
 - Unterschriftenquorum 119
- Ratsbegehren 269, 271, 273, 287 ff., 292
- Ratsbeschluss 267, 294 f., 298, 300 ff., 309, 316 ff., 321 ff., 325
- Rechtsprechung 74, 83 ff., 101, 150, 152, 229, 249, 260, 293, 306, 308 ff., 315, 318, 321, 326, 332, 334, 336, 339, 347, 350, 359
- Rechtsschutz 265, 273 f., 283 f., 294, 315, 337
- Referendum
 - Abrogatives Referendum 83 ff., 89, 94, 102, 105, 107
 - Bedingt-obligatorisches Referendum 112, 114
 - Fakultatives Referendum 65, 71, 87, 137, 143 f., 207, 241, 336
 - Obligatorisches Referendum 111, 113, 144, 206, 332, 336
 - Parlamentsreferendum 117
 - Referendumskampagnen 224
 - Referendumsvorlage 86, 102
 - Staatsvertragsreferendum 157, 164
 - Verfassungsreferendum 87 f.
 - Zustimmungsreferendum 84, 87 f.
- Reform 57, 65, 97, 113, 131 f., 196, 343, 345 f., 348
- Regierung 81, 88, 91, 93 f., 97, 100, 104, 107, 115, 119, 134 f., 147, 158 f., 161, 165, 172 f., 178, 180, 182 ff., 189 f., 202, 207, 209, 211, 214 ff., 219 ff., 243 ff., 253, 265, 337 f.
- Landesregierung 119, 195 f., 238 ff., 243
- Staatsregierung 232 f., 243, 254
- Regierungsrat 151
- Regierungssystem
 - Parlamentarisches Regierungssystem 226 f., 240, 243 ff.
- Reinickendorf 279 ff.
- Renteninitiative 136
- Sachlichkeitsgebot 267, 274 f., 288 f., 291 ff.
- Sammelbegehren 159, 170
- San Marino 111, 114, 156, 188, 354
- Sardinien 102
- Schaffhausen 144, 338
- Schengen-Dublin-System 133
- Schleswig-Holstein 119, 255
- Schwedische Demokraten 66
- Schweiz 13 f., 17, 19, 21 f., 24 ff., 30, 33 f., 36, 63 ff., 72, 74, 76 ff., 82 f., 123 ff., 136 f., 139, 141 f., 144, 146, 148, 152, 155 ff., 161, 165, 170, 173, 180, 183 f., 188 f., 240 ff., 245, 329 ff., 343, 345, 349 f., 354, 357 ff.
- Schweizer Demokraten 69
- Schwyz 124, 144 f.
- SDG-VO 40 f., 43
- Sedex 17
- Selbstbestimmungsinitiative 75, 123, 126
- Senat 62, 89, 91 ff., 95 ff., 102 f., 249, 253, 257 f., 264 f.

- Senator 91, 93
- Senatswahlgesetz 91
- Serviceverwaltung 39, 43
- Sezessionsrecht 168, 178
- Single Digital Gateway-Verordnung 38 ff.
- Sitten 78 ff.
- Sizilien 93
- Slowakei 219
- Smart City 22
- Social Media Siehe Soziale Medien
- Solothurn 338
- Soziale Medien 13 f., 16, 22 ff., 33 ff., 128, 186
- SP 20, 126, 129 f., 139 f.
- Spanien 67, 188, 348
- Sperrfrist 85, 293
- Sperrklausel 89 ff., 96, 98, 100 f.
- St. Gallen 71, 147, 184
- Staatsangehörigkeit 111
- Staatsgerichtshof 170, 189, 257 ff.
 - Bremen 256, 262
- Staatshaushalt 156, 262
- Staatspräsident 86, 90, 93 f., 209 f., 212, 215, 220
- Staatsvertrag 159, 161, 163 ff., 168 f., 173, 176, 178, 182, 187, 329
- Staatsvertragsreferendum 161, 163 f.
- Ständerat 131, 134
- Steiermark 195 ff., 363
- Steuer- und AHV-Reform 131
- Steuererklärung 15, 17 f.
- Stimm- und Wahlrecht 169
- Stimmabgabe 14, 18, 35, 100, 107, 124, 132, 145
- Stimmgleichheit 99
- Stimmrecht 153, 158, 169, 339, 360
- Stimmvolk 81 f., 143, 162, 332, 359
- SVP 24, 30, 71, 123, 125 f., 133, 135, 142
- SZDSZ 210 ff.
- Tessin 68, 71, 144, 337, 339
- Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG) 57
- Tirol 197
- Transparenz-Initiative 76, 141, 144
- Tweet 27 ff., 33 f.
- Twitter 14, 23, 25 ff., 33 f., 36 f.
- Überwachung 15, 130
- UK Independence Party (UKIP) 66
- Ulm 49 ff., 59
- Umsetzungsgesetz 72
- Ungarn 199 ff., 205 f., 209 f., 213 f., 218 ff., 222 ff.
- UNO 164, 181
- UNO-Menschenrechtsausschuss 86
- Unterschriftensammlung 70, 86, 118, 127 ff., 135, 137 f., 159 f., 165, 169 ff., 182, 187, 214, 219, 239
- Unvoreingenommenheit 260 f.
- Urnenwahl 174
- Uruguay 111, 116
- USA 14, 22, 24 f., 78, 358
- Vaduz 117
- Velo-Initiative 142
- Venetien 102
- Veneto 93
- Verfassungsbeschwerde 90, 249, 307, 344
- Verfassungsgericht 170, 200, 204, 214, 218, 220, 261, 349
- Genf 149
- Hamburg 250
- Verfassungsgerichtshof 83 ff., 90, 94 f., 97 ff., 107, 192, 233, 253, 265
- Bayern 253

- Verfassungsrecht 284, 307, 329 f.,
337, 358
- Verfassungsreform 88, 97 f., 103 f.,
106, 165, 361
- Verfassungsrevision 157, 165 f., 168,
199, 206
- Verfassungssystem 333
- Verhältniswahl 90 f., 99, 102, 200,
347, 358
- Verhältniswahlrecht 90, 92, 98, 103
- Verordnung 332, 337
- Verschwürhaus 51 ff., 59, 61
- Vertrauensvotum 100
- Verwahrungsinitiative 330
- Verwaltung 16 ff., 38 f., 42 f., 51,
55 f., 59, 61, 188, 201, 222, 224,
285, 293, 295 ff., 302 ff., 310 f.,
317 f., 323 ff., 330, 345
- Gemeindeverwaltung 310
- Kommunalverwaltung 266
- Kundenorientierte Verwaltung 46
- Öffentliche Verwaltung 13 ff., 18,
35, 40, 58
- Verwaltungsdienstleistung 60
- Verwaltungsakt 283, 308, 314
- Verwaltungsgericht
- Berlin 279
- Bern 150 f.
- Gelsenkirchen 285, 294, 308, 326
- Würzburg 269, 287
- Verwaltungsgerichtshof
- Bayern 263
- Völkerrecht 69 ff., 77, 331
- Volksbefragung 45 f., 143, 160, 163,
195 ff., 227
- Volksbegehren 108, 118 ff., 124 f.,
191 ff., 226 ff., 232 ff., 238 ff.,
243 f., 250 ff., 261 f., 264 f., 286,
294
- Volksentscheid 74, 118 f., 160, 165,
176 f., 226 f., 232 ff., 242, 255,
257, 264 ff., 279 f., 282 f., 285 f.
- Volksgesetzgebung 204, 226 ff., 232,
234, 238, 240 ff., 251
- Volksinitiative 27, 65, 67 ff., 72,
74 ff., 80 f., 85, 108, 115 f., 119,
125, 130 ff., 134 ff., 162, 164, 166,
181, 183, 199, 201, 204, 206 ff.,
210 f., 214, 217 ff., 223, 226, 233,
240 ff., 245, 249 ff., 255, 329 ff.,
334, 338, 344, 348 f.
- Außerparlamentarische
Volksinitiative 127
- Eidgenössische Volksinitiative 329
- Kantonale Volksinitiative 334
- Volksrechte 77, 158, 166, 185, 189 f.,
241, 243, 245
- Volksvertretung 84
- Volkswahl 134 f., 158, 166 f., 171,
173, 213
- Volkswille 67, 204
- Vorprüfung 70, 76 f., 135, 159, 182,
208
- Waadt 147
- Wahl- und Abstimmungsfreiheit 144,
354
- Wahlbeteiligung 19 f., 57, 95, 105 f.,
143, 232, 355, 359
- Wahlgesetz 83 f., 86, 90 f., 94, 97 ff.,
105 ff., 206
- Wahlgleichheit 89, 91
- Wahlkampf 13 f., 22, 25, 30 f., 35 f.,
76, 134
- Wahlkreis 103 f.
- Wahlrecht 57, 87, 91, 94, 104, 107,
115, 160, 164, 169
- Wahlrechtsreform 90, 103, 201
- Wahlsystem 91, 105
- Wahrheitsgebot 274 f.

Wallis 14, 37, 79	Zukunftsstadt 49 ff.
WeCollect 20 f.	Zürich 17, 19, 22, 132, 336 f., 358
WhatsApp 26, 49	Zweitwohnungsinitiative 330, 331
Wipkingen 22	Zwingendes Völkerrecht 69 f., Siehe
Zersiedelungsinitiative 134	auch ius cogens