

Direkte Demokratie in Estland. Eine Übersicht

9.10.2015

Frank Rehmet

frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung	2
2. Regelungen	3
2.1 Direktdemokratische Verfahren	3
2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	3
3. Praxis: Volksentscheide in Estland	4
3.1 Direktdemokratische Verfahren	4
3.2 Historischer Exkurs: Die drei Parlamentsreferenden 1991/1992	4
4. Literatur und Links	5

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieses Papier stellt die Regelungen und die Praxis von Volksabstimmungen in Estland vor.

Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratische Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von *Mehr Demokratie* und dem *Initiative and Referendum Institute Europe IRIE* entwickelten und auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendeten Terminologie.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst,
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Bei der **initiiierenden Volksgesetzgebung (Volksinitiative)** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
2. Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
3. Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben und findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

Daneben gibt es weitere Varianten der Bürgerbeteiligung, die eine direktere Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eine der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen („Parlamentsreferenden“ oder „Plebiszite“ genannt) sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.¹

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff.

2. Regelungen

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Obligatorisches Verfassungsreferendum für grundlegende Verfassungsartikel

Estland kennt das obligatorische Verfassungsreferendum für grundlegende Verfassungsartikel (geregelt in Art. 162 der Verfassung). Wenn Abschnitt I (Artikel 1-7, allgemeine Bestimmungen) oder Abschnitt XV (Artikel 161-168, Verfassungsänderungen) geändert werden sollen, muss dies vom Volk bestätigt werden. Hierbei gilt kein Abstimmungsquorum, die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Die Verfassung Estlands von 1992 sieht zwei weitere Möglichkeiten der Volksabstimmung vor, die nicht als direktdemokratische Verfahren klassifiziert werden, da sie „von oben“ – vom Parlament – initiiert werden können.

Parlamentsreferendum für Verfassungsänderungen

Für Verfassungsänderungen, die nicht Abschnitt I oder XV betreffen, gibt es in Estland zwei Möglichkeiten:

- Entweder durch zwei Parlamentsbeschlüsse, zwischen denen eine Neuwahl des Parlaments liegt. Für den ersten Parlamentsbeschluss genügt dabei eine einfache Mehrheit, für den zweiten ist eine Dreifünftel-Mehrheit erforderlich.
- Alternativ kann das Parlament mit Dreifünftel-Mehrheit eine Volksabstimmung („Parlamentsreferendum“) beschließen (siehe Artikel 163 f. der Verfassung). Das Ergebnis ist für das Parlament verbindlich. Hierbei gilt kein Abstimmungsquorum, somit entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden.

Parlamentsreferendum für Gesetze

Nach Artikel 105 der Verfassung kann das Parlament mit einfacher Mehrheit ein vom Parlament beschlossenes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen. Unzulässige Themen sind Haushaltsfragen, Steuern, monetäre Verpflichtungen des Staates, die Ratifizierung oder Kündigung völkerrechtlicher Verträge, die Verhängung und Aufhebung des Ausnahmezustandes sowie Fragen der Landesverteidigung.

Das Ergebnis ist für das Parlament verbindlich. Hierbei gilt kein Abstimmungsquorum, somit entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden.

Jedoch gilt eine Besonderheit, die ein Parlamentsreferendum sehr unwahrscheinlich macht: Stimmt das Volk gegen den Gesetzesvorschlag, wird das Parlament automatisch aufgelöst und der Präsident muss Neuwahlen ausrufen. Die Parlamentsmehrheit würde ihr eigenes politisches Überleben riskieren, wenn sie einen Volksentscheid ansetzt.

Unverbindliche Volkspetition zu Verfassungsfragen (nur von 1992 bis 1995 in Kraft)

In den ersten drei Jahren nach Verabschiedung der neuen Verfassung – sozusagen als Übergangsregelung – bestand das Recht der Bürger/innen, das Parlament mit einem Anliegen zu befassen. 10.000 Unterschriften waren notwendig.

3. Praxis: Volksentscheide in Estland

Bislang fand seit der Verabschiedung der neuen Verfassung 1992 nur eine Volksabstimmung statt – zum Beitritt Estlands zur Europäischen Union im Jahr 2003.

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Tabelle 1: Volksentscheide in Estland aufgrund direktdemokratischer Verfahren (1992-2015)

Nr.	Datum	Thema	Stimm- beteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	14.09. 2003	Für Beitritt zur Europäischen Union	64,1	66,8	Vorlage angenommen

Quellen: www.sudd.ch, Vospernik 2014.

Der EU-Beitritt griff in den ersten Abschnitt der Verfassung ein, weswegen er in einem obligatorischen Referendum entschieden wurde. Im September 2003 stimmte eine deutliche Mehrheit (66,8 Prozent) der Bürger/innen Estlands für den Beitritt zur EU.²

3.2 Historischer Exkurs: Die drei Parlamentsreferenden 1991/1992 vor Inkrafttreten der neuen Verfassung

1991 und 1992, unmittelbar vor Inkrafttreten der neuen Verfassung, fanden drei Parlamentsreferenden statt, die hier der Vollständigkeit halber kurz erwähnt werden sollen:³

- Am 3. März 1991 wurde – wie in den beiden anderen baltischen Staaten auch – über die Unabhängigkeit des Landes abgestimmt. Initiiert wurde der Volksentscheid „von oben“, vom Obersten Sowjet Estlands. Es fand noch unter den politischen Rahmenbedingungen der Sowjetrepublik Estland statt. 78,4 Prozent stimmten für die Unabhängigkeit, die Beteiligung betrug 83,0 Prozent.
- Am 28. Juni 1992 wurde die neue Verfassung Estlands, die von einem Verfassungsrat ausgearbeitet wurde, per Volksentscheid verabschiedet: 91,9 Prozent stimmten für die Verfassung, die Beteiligung betrug 66,8 Prozent. Damit wurde das damals geltende 50-Prozent-Beteiligungsquorum deutlich erreicht.
- Als Zusatzfrage wurde am 28. Juni 1992 darüber abgestimmt, ob noch nicht Eingebürgerte das Wahlrecht zur ersten Parlaments- und Präsidentenwahl nach Inkrafttreten der neuen Verfassung erhalten sollten. 53,5 Prozent stimmten gegen dieses Wahlrecht.

² Vgl. ausführlicher Vospernik 2014, S. 645 f. Sowie 653 ff.

³ Vgl. ausführlicher zu allen drei Vorlagen Vospernik 2014, S. 650 ff., der auch sehr interessante Aspekte der direktdemokratischen Instrumente in Estland von 1919-1934 behandelt (S. 647 ff.)

4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch (Zugriff am 08.09.2015)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 05.09.2015)

Rehmet, Frank/Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin, abrufbar unter
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (Zugriff am 08.09.2015).

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch (Zugriff am 09.09.2015)

Toots, Anu/Vetik, Raivo (2004): Estland vor dem EU-Beitritt, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 5-6/2004, online verfügbar unter: www.bpb.de/apuz/28540/estland-vor-dem-eu-beitritt?p=all (Zugriff am 09.09.2015).

Verfassung Estlands: <http://www.verfassungen.eu/ee/index.htm> (in deutscher Sprache, Zugriff am 06.09.2015)