

Direkte Demokratie in Luxemburg. Eine Übersicht

03.07.2015

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 Luxemburg	5
3.1 Direktdemokratische Verfahren	5
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	5
4. Literatur und Links	6

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Luxemburgs Erfahrungen mit direkter Beteiligung beschränken sich auf bisher insgesamt sieben konsultative Volksbefragungen. Zuletzt wurden die Luxemburger/innen am 7. Juni 2015 zu drei Verfassungsänderungen befragt. Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und Praxis.

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 („Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ 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

Luxemburg kennt seit dem Jahr 2003 das Verfahren des **fakultativen Referendums bei Verfassungsänderungen**. Der rein parlamentarische Prozess zur Verfassungsänderung sieht zwei Parlamentsbeschlüsse/Lesungen mit einem zeitlichem Abstand von drei Monaten vor. Die Bürger/innen können nach der ersten Lesung einen Volksentscheid beantragen (fakultatives Referendum). Falls etwa zehn Prozent der Wahlberechtigten diesen Antrag unterstützen, kommt es zum Volksentscheid, der die zweite Lesung der Verfassungsrevision im Parlament ersetzt. Das Verfahren ist wie folgt geregelt:

Rechtsgrundlagen

Laut Artikel 114 der Verfassung kann die Bevölkerung mittels Unterschriftensammlung einen Volksentscheid beantragen. Das Ausführungsgesetz regelt die Details.

- *1. Stufe: Antrag:* Innerhalb einer Frist von 14 Tagen nach der ersten Lesung der Verfassungsänderung muss ein Volksbegehren im Parlament von einem Initiativkomitee (aus mindestens fünf Personen bestehend) beantragt werden.
- Der Antrag wird innerhalb weniger Tage geprüft
- Nach Genehmigung des Antrags werden die Gemeinden informiert und die Eintragungslisten bereit gestellt.
- *2. Stufe: Volksbegehren:* Insgesamt werden 25.000 Unterschriften (entspricht 10,1 Prozent der Wahlberechtigten) benötigt, damit es zum Volksentscheid kommt. Die Eintragung erfolgt in den Amtsräumen der Gemeinden; eine freie Unterschriftensammlung ist nicht erlaubt.
- *Sammelfrist:* Die Sammlung muss innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach der ersten Lesung im Parlament beendet sein, was einer Eintragszeit für das Volksbegehren von etwa sechs Wochen entspricht.
- *Mehrheitsanforderungen:* Es gilt kein Abstimmungsquorum. Die Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet.

Zudem wurde 2003 und 2015 die Einführung einer echten dreistufigen Volksgesetzgebung für Gesetze diskutiert.²

² Christoph Bumb 2015: „Mehr Demokratie in der Verfassung, Die Volksinitiative soll kommen“, in: Luxemburger Wort vom 8.4.2015: www.wort.lu/de/politik/mehr-demokratie-in-der-verfassung-die-volksinitiative-soll-kommen-5524f6980c88b46a8ce57025 (Zugriff am 06.06.2015).

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Unverbindliche Volksbefragung bei Gesetzen

Seit 1919 enthält die Verfassung Luxemburgs in Artikel 51, Absatz 7 die Möglichkeit einer konsultativen Volksbefragung. Das Parlament kann über eine Frage die Meinung des Volkes einholen, die Entscheidung selbst verbleibt bei diesem Verfahren jedoch beim Parlament.

Oppositionsreferendum bei Verfassungsänderungen nach Art. 114 Verfassung

Seit 2003 gibt es die Möglichkeit eines Oppositionsreferendums. Nach der ersten Lesung einer Verfassungsänderung im Parlament kann ein Viertel der Parlaments (Abgeordnetenversammlung) einen Volksentscheid zu Verfassungsänderungen beantragen. Diese Abstimmung ist verbindlich und es gilt auch hier, dass die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet.

3. Praxis: Volksentscheide in Luxemburg

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Seit der Einführung 2003 gab es in Luxemburg bislang keinen Volksentscheid aufgrund direkt-demokratischer Verfahren.³

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Auch das 2003 eingeführte Verfahren des Oppositionsreferendums kam bislang nicht zum Einsatz. Hingegen wurden seit 1919 sieben unverbindliche Volksbefragungen durchgeführt. Die folgende Tabelle listet diese Fälle auf.

Tabelle 1: Unverbindliche Volksbefragungen in Luxemburg (1919-2015)

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	28.09. 1919	Grundsatzentscheidung Staats-/Regierungsform Vier Alternativen: 1. Großherzogin Charlotte / 2. Andere Großherzogin, selbe Dynastie / 3. Andere Dynastie / 4. Republik)	72,1	77,8	Für Variante 1: Großherzogin Charlotte Nr. 2: 1,5 % Nr. 3: 1,0 % Nr. 4: 19,7 %
2	28.09. 1919	Wirtschaftliche Orientierung 1. Wirtschaftlicher Anschluss an / Zollvertrag mit Belgien 2. Wirtschaftlicher Anschluss an / Zollvertrag mit Frankreich	72,1	73,0	Für Variante 2 (Frankreich)
3	06.06. 1937	Für Auflösung der kommunistischen Partei und anderer verfassungs- feindlicher Organisationen	kein amtliches Endergebnis	49,3	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
4	10.07. 2005	Für Ratifizierung der Verfassung der Europäischen Union	90,4	56,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen
5	07.06. 2015	Für Senkung des allgemeinen Wahlalters von 18 auf 16 Jahre	87,0	19,1	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
6	07.06. 2015	Für Einführung eines Ausländer- wahlrechts für die Wahlen zum luxemburgischen Parlament unter bestimmten Bedingungen	87,0	22,0	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
7	07.06. 2015	Für Begrenzung der Dauer, in der ein Minister kontinuierlich Mitglied der Regierung sein darf, auf 10 Jahre	87,0	30,1	Gescheitert = Vorlage abgelehnt

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

Die jüngsten drei Volksbefragungen fanden am 7. Juni 2015 statt. Hintergrund war die Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien, im Jahr 2016 eine neue Verfassung zu verabschieden. Die drei innerhalb der Regierung umstrittenen Reformvorhaben, die zur Abstimmung standen, wurden allesamt abgelehnt.

³ Zumindest in einem Fall ist bekannt, dass ein Antrag gestellt wurde, ohne dass es zum Referendum kam. 2008 reichte ein Initiativkomitee einen Antrag zu Artikel 34 der Verfassung (Rechte des Großherzogs bei Gesetzen) ein. Vgl. Feist 2008.

4. Literatur und Links

Bumb, Christoph 2015: „Mehr Demokratie in der Verfassung, Die Volksinitiative soll kommen“, in: Luxemburger Wort vom 8.4.2015: www.wort.lu/de/politik/mehr-demokratie-in-der-verfassung-die-volksinitiative-soll-kommen-5524f6980c88b46a8ce57025 (Zugriff am 06.06.2015).

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA): www.c2d.ch (Zugriff am 24.06.2015)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 5.05.2015)

Feist, Peter 2008: Nach der Krise ist vor der Krise, in: d'Land vom 18.12.2008: www.land.lu/2008/12/18/nach-der-krise-ist-vor-der-krise/ (Zugriff am 8.06.2015)

Luxemburger Wort 2015: Dossier zur Volksbefragung vom 7. Juni 2015: www.wort.lu/de/politik/am-7-juni-2015-das-referendum-54d9fdcd0c88b46a8ce533c6 (Zugriff vom 8.06.2015)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (Zugriff am 24.05.2015).

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch (Zugriff am 10.06.2015)

Verfassung Luxemburgs: www.verfassungen.eu/lu/luxemb68.htm (in deutscher Sprache, Zugriff am 6.06.2015), Original (französische Sprache): www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/recueils/Constitution/ (Zugriff am 8.06.2015)

Volksabstimmungsgesetz („Loi du 4. février 2005 relative au referendum au niveau national“): www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2005/0027/a027.pdf