

Volksabstimmungen in Island. Eine Übersicht

11.03.2017

Sabrina Paustian
sabrina.paustian@mehr-demokratie.de

Neelke Wagner
neelke.wagner@mehr-demokratie.de

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 Island	4
3.1 Direktdemokratische Verfahren	4
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	5
4. Literatur und Links	7

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieser Bericht befasst sich mit Volksabstimmungen in Island auf nationaler Ebene. Direktdemokratische Verfahren, die von den Bürger/innen ausgehen, kennt das Land nicht. Es gab hingegen zwei historisch einmalige obligatorische Referenden, bei denen 1944 über die Unabhängigkeit von Dänemark und über die neue Verfassung abgestimmt wurde. Ansonsten kennt Island nur Referenden „von oben“ und unverbindliche Volksbefragungen.

Seit der Gründung der Republik 1944 kam es zu insgesamt zwei Referenden von oben und sechs unverbindlichen Volksbefragungen – alle acht Verfahren fanden im Zeitraum von 2010 bis 2012 statt. Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und Praxis.

Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratischen 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 2015: 6 ff.

2. Regelungen

Die repräsentative Demokratie hat in Island eine lange Tradition. Das Parlament („Althing“) besitzt eine sehr starke Stellung im politischen System. Nähe, Kleinheit und viele personalisierte Beziehungen prägen die politische Kultur des Landes. „Soziale Bewegungen und Bürgerinitiativen sind nicht Teil der politischen Kultur, sie verschwinden meist schnell wieder von der Bildfläche“. ² So verwundert es nicht, dass kaum jemand in Island direktdemokratische Verfahren kennt.

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Obligatorisches Referendum (Spezialfall Staatskirche)

Artikel 79 der Verfassung sieht zwingend eine Volksabstimmung vor, wenn Art. 62 der Verfassung geändert werden soll – dort ist festgelegt, dass die evangelische Kirche die Staatskirche Islands ist und vom Staat unterstützt und geschützt wird. Alle anderen Verfassungsartikel kann nur das Parlament ändern.

Bis auf dieses Verfahren enthält die Verfassung Islands keine weiteren direktdemokratischen Elemente. Zwar wurde in jüngerer Vergangenheit die Einführung der Volksinitiative diskutiert, als im Jahre 2008 eine linke Regierung an die Macht kam und Einiges reformierte. Ein entsprechender Gesetzentwurf, der ein Unterschriftenquorum von zehn Prozent vorsah, wurde im Jahr 2010 abgelehnt, stattdessen wurden unverbindliche Volksbefragungen ermöglicht (siehe unten). ³

Historische Sonderfälle: Obligatorisches Referendum (nicht mehr in Kraft)

Im Jahr 1944 stimmten die Isländer/innen über ihre vollständige Unabhängigkeit von Dänemark und ihre neue Verfassung ab. Die beiden obligatorischen Referenden fanden aufgrund einmaliger Sonderregelungen in der alten Verfassung statt.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Verbindliche Referenden „von oben“

Die isländische Verfassung legt zwei Verfahren für Referenden „von oben“ (Parlament oder Präsident/in kann initiieren) fest. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist jeweils verbindlich.

1. Artikel 11 sieht eine Volksabstimmung vor, wenn das Parlament die Amtszeit der Präsidentin / des Präsidenten vorzeitig beenden möchte. Hierzu wird eine Dreiviertelmehrheit im Parlament benötigt.
2. Artikel 26 sieht eine Volksabstimmung für den Fall vor, dass die/der Präsident/in ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz nicht unterschreibt und das Parlament das Gesetz nicht zurückzieht. Da der/die Präsident/in hier der entscheidende Akteur ist, wird das Verfahren als „Präsidentialreferendum“ (oder „Präsidentialplebiszit“) bezeichnet.

² Stommer 2011, S. 240.

³ Vgl. Stommer 2011, S. 245 ff.

Unverbindliche Volksbefragungen

Seit 2010 können das Parlament oder die Regierung ad-hoc eine unverbindliche Volksbefragung ansetzen und durchführen⁴ – auf der Grundlage eines allgemeinen Gesetzes zu Volksabstimmungen und deren Durchführung.⁵

3. Praxis: Volksentscheide in Island

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Es gab in Island bisher zwei obligatorische Referenden. Beide kamen aufgrund einer historisch einmaligen Sonderregelung zustande.

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Island (seit 1944)

Nr.	Datum	Thema	Stimm- teiligung (in %)	Im Sinne des Begehrens in %	Ergebnis
1	23.05. 1944	Für Aufhebung des Unionsvertrags mit Dänemark = Für vollständige Unabhängigkeit Islands	98,4	99,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen
2	23.05. 1944	Für neue Verfassung	98,4	98,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen

Quelle: www.sudd.ch.

Am 23. Mai 1944 kam es zur Volksabstimmung über die angestrebte vollständige Unabhängigkeit Islands.⁶ Die damals geltende Verfassung von 1920 sah für diesen speziellen Fall ein obligatorisches Verfassungsreferendum vor (damaliger Art. 76 Abs. 2). Bei diesem Verfahren mussten 75 Prozent der Wahlberechtigten teilnehmen und zudem mussten mindestens 75 Prozent für die vollständige Unabhängigkeit stimmen. Beide Bedingungen wurden deutlich erfüllt.

Zugleich wurde auch über die neue Verfassung obligatorisch abgestimmt. Auch hier kam eine spezielle, einmalig geltende, Regelung zum Einsatz: Zwar sah die die Verfassung von 1920 keine Volksabstimmung vor, in der neuen Verfassung war jedoch die verpflichtende Zustimmung per Volksabstimmung in Artikel 81 festgelegt: („Dieses Verfassungsgesetz tritt unter der Voraussetzung, dass es in geheimer Abstimmung von der Mehrheit der Wähler im Lande angenommen wird, in Kraft, sobald das Althing es beschließt.“).⁷ Auch die neue Verfassung wurde mit großer Mehrheit und sehr hoher Abstimmungseteiligung angenommen.

⁴ Vgl. Stommer 2011, S. 241.

⁵ Act on the Conduct of Referendums 2010.

⁶ Island war zwar seit 1918 ein souveräner Staat, jedoch blieb es mit Dänemark in einer Union unter der dänischen Krone.

⁷ Vgl. www.sudd.ch (dort ist die Abstimmung als „Parlamentsplebiszit“ klassifiziert, was nicht nachvollziehbar ist). Der betreffende Art. 81 ist nach dem obligatorischen Referendum gegenstandslos geworden.

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Seit der Gründung Islands wurden zwei Präsidialreferenden nach Artikel 26 sowie sechs unverbindliche Volksbefragungen durchgeführt. Die folgende Tabelle listet diese acht Fälle auf.⁸

Tabelle 2: Präsidialreferenden und Volksbefragungen in Island

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	Im Sinne des Begehrens in %	Ergebnis
1	06.03. 2010	Gegen Änderung des Entschädigungsgesetz für britische und niederländische Anleger (Präsidialreferendum nach Art. 26)	63,7	98,1	Erfolgreich (Gesetz des Parlaments verworfen)
2	09.04. 2011	Gegen Staatsgarantie für Icesave-Entschädigungsfonds (Präsidialreferendum nach Art. 26)	75,3	59,2	Erfolgreich (Gesetz des Parlaments verworfen)
3	20.10. 2012	Für den Verfassungsentwurf der Verfassungskommission (Grundlage neue Verfassung)	48,4	66,6	Erfolgreich = Vorlage angenommen
4	20.10. 2012	Für Zuordnung der Bodenschätze zum öffentlichen Eigentum	48,4	82,9	Erfolgreich = Vorlage angenommen
5	20.10. 2012	Für Bestimmungen über eine Staatskirche in einer neuen Verfassung	48,4	57,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
6	20.10. 2012	Für ein personalisiertes Wahlrecht	48,4	78,4	Erfolgreich = Vorlage angenommen
7	20.10. 2012	Für Wahlrechtsreformen (Gleiches Gewicht für jede Stimme)	48,4	66,5	Erfolgreich = Vorlage angenommen
8	20.10. 2012	Für Einführung Volksinitiative	48,4	73,3	Erfolgreich = Vorlage angenommen

Quelle: Eigene Darstellung nach www.sudd.ch

Zwei Präsidialreferenden nach Art. 26

Beide Präsidialreferenden gemäß Art. 26 der Verfassung fanden aufgrund der Banken- und Finanzkrise statt.

- Die erste Abstimmung entschied über die Entschädigungsgesetze für niederländische und britische Anleger/innen 2010. Nach dem Bankrott der Bank Icesave verloren die maßgeblich aus den Niederlanden und Großbritannien stammenden Anleger/innen ihre

⁸ Auf dem Gebiet Islands fanden bereits vor 1944 drei weitere Volksbefragungen (1908, 1916, 1933) und ein Referendum „von oben“ (1918) statt. Im Jahre 1908 ging es um ein Einfuhrverbot für alkoholische Getränke. Hierbei stimmten bei einer Wahlbeteiligung von 74,4 Prozent insgesamt 59,4 Prozent für das Vorhaben. Das Parlament übernahm diese Entscheidung. 1916 wurde die allgemein Wehrpflicht für Männer in der Volksbefragung deutlich abgelehnt (8,2 Prozent dafür), daraufhin wurde ein entsprechendes Gesetz vom Parlament nicht verabschiedet. 1933 wurde erneut über alkoholische Getränke abgestimmt. Bei einer Beteiligung von 45,3 Prozent stimmten 57,1 Prozent der Abstimmenden für das verabschiedete Gesetz, dass die Einfuhr nur zu sehr hohen Preisen gestattet und die Herstellung von Getränken über 2,25 % verbot. In allen drei Fällen wurde das Ergebnis der Volksbefragung vom Parlament übernommen (vgl. www.sudd.ch).

Des Weiteren wurde 1918 ein Referendum „von oben“, durch das Parlament initiiert. Zur Frage stand der Unionsvertrag mit Dänemark, der bestimmte, dass Island unabhängig von Dänemark werden sollte und Dänemark von nun an nur noch für die Außenbeziehungen beider Länder zuständig wäre. Zusätzlich war eine Auflösungsklausel ab 1940 vorgesehen. Der Vertrag wurde von 92,6 Prozent der Abstimmenden gebilligt und das Parlament setzte ihn noch im selben Jahr in Kraft (vgl. www.sudd.ch).

Einlagen. Beide Länder entschädigen ihre Bürger/innen vorerst, forderten jedoch eine Erstattung von Island. Es folgten diverse Verhandlungen und zwei Petitionen, die eine Volksabstimmung hierüber forderten. Eine der beiden Petitionen sammelte im Internet sogar mehr als 56.000 Unterschriften, was einem Viertel der Wahlberechtigten entsprach. Daraufhin unterzeichnete der Präsident das vom Parlament verabschiedete Entschädigungsgesetz nicht. Da das Parlament an seinem Gesetz festhielt, kam es zur Volksabstimmung, deren Ergebnis eindeutig war: Nur 1,9 Prozent der Abstimmenden befürwortete das Entschädigungsgesetz.⁹

- 2011 stimmten die Bürger/innen über die Staatsgarantie für den Icesave-Entschädigungsfonds ab. Inzwischen hatte sich Irland mit Großbritannien und den Niederlanden über die Rückzahlungen geeinigt. Insgesamt ging es um eine Summe von etwa 5,4 Milliarden Euro im Zeitraum von 2016 bis 2046. Das Parlament hatte diese Konditionen angenommen, der Präsident erhielt erneut eine Petition für die Abhaltung einer Volksabstimmung (mit 37.600 Unterschriften) und verweigerte erneut seine Unterschrift. Wie 2010 kam es daraufhin zur Volksabstimmung. Bei einer Abstimmungsbeteiligung von 75,3 Prozent lehnten 59,8 Prozent die Staatsgarantie ab.

Sechs unverbindliche Volksbefragungen (2012)

Die Finanz- und politische Krise Islands ab 2010 führte zu einem besonderen Demokratie-Experiment unter sehr großer Beteiligung der Bürger/innen: 2011 und 2012 diskutierten die Isländer/innen eine neue Verfassung. Das Parlament beschloss eine Befragung der Bürger/innen zu insgesamt sechs unterschiedlichen Einzelthemen (siehe oben, Tabelle 2). Am 20. Oktober 2012 wurden bei einer Stimmbeteiligung von 48,4 Prozent alle sechs Vorlagen mehrheitlich befürwortet, darunter auch die Einführung einer Volksinitiative.

Den Entwurf, über den abgestimmt wurde, hatte ein direkt gewählter Verfassungskonvent – deren Mitglieder keine Politiker/innen sein durften – erarbeitet. Die Tagungen waren öffentlich, konnten kommentiert werden und die Bürger/innen konnten sich auf vielfältige Weise beteiligen. Das Ergebnis war eine von den Bürger/innen ausgearbeitete Verfassung mit echten direktdemokratischen Elementen (Volksinitiative und fakultatives Referendum).¹⁰

Trotz der großen Zustimmung von 67 Prozent in der Volksbefragung vom Oktober 2012 wurde – aus unterschiedlichen Gründen – das Gesetz zur Änderung der Verfassung vorerst nicht verabschiedet. Im April 2013 endete dann die Legislaturperiode. Die Wahl brachte einen Regierungswechsel. Nun stellten die Kritiker/innen der neuen Verfassung die neue Regierung und nahmen das Thema Verfassungsänderung von der politischen Tagesordnung.¹¹

⁹ Vgl. ausführlicher: www.sudd.ch.

¹⁰ Vgl. ausführlicher: Dänner 2012.

¹¹ Vgl. Wikipedia 2013.

4. Literatur und Links

Act on the Conduct of Referendums 2010: www.kosning.is/media/kosning/Act-on-the-Conduct-of-Referendums.pdf (letzter Zugriff: 07.02.2017).

Dänner, Anne (2012): Presse-Information Verfassungs- Referendum Island am 20. Oktober. 2012. www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2012-10-17_Presse-Information_Referendum_Island.pdf (letzter Zugriff: 07.02.2017)

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie:
www.sudd.ch (letzter Zugriff 07.03.2017).

Law Institute of the University of Iceland: Referendum, 2012 (auf Englisch):
www.thjodaratkvaedi.is/2012/en/ (letzter Zugriff: 08.02.2017).

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin:
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (letzter Zugriff 08.02.2017).

Stommer, Meike (2011): Icesave, Finanzkrise und Demokratie: Der Fall Island(s), in: Feld, Lars P./ Huber, Peter M./ Jung, Otmar/ Welzel, Christian/ Wittreck, Fabian (Hg.): Jahrbuch für direkte Demokratie 2010, Baden-Baden, S. 237-254.

Verfassung Islands: www.verfassungen.eu/is/index.htm (letzter Zugriff: 17.02.2017).

Wikipedia 2013: Icelandic constitutional reform, 2010-13:
https://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic_constitutional_reform,_2010%E2%80%932013
(letzter Zugriff: 09.02.2017).