

Volksabstimmungen in Kolumbien.

Eine Übersicht

12.01.2018

Neelke Wagner
neelke.wagner@mehr-demokratie.de

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung.....	3
2. Regelungen.....	4
2.1 Direktdemokratische Verfahren.....	4
2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung.....	4
3. Praxis: Volksentscheide in Kolumbien.....	6
3.1 Direktdemokratische Verfahren.....	6
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung.....	6
4. Literatur und Links.....	9

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieses Papier befasst sich mit Volksabstimmungen in Kolumbien auf nationaler Ebene. Die direktdemokratische Praxis des Landes rückte im Oktober 2016 ins Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit, als der Friedensvertrag mit den FARC-Rebellen in einem Volksentscheid knapp abgelehnt wurde.

Kolumbien kennt zwar direktdemokratische Verfahren auf nationaler Ebene, diese wurden jedoch noch nie angewandt. Alle seit 1991 abgehaltenen 16 Volksabstimmungen wurden „von oben“ – vom Parlament bzw. vom Präsidenten – initiiert.

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“ – vom Parlament oder der Exekutive eingeleiteten Volksabstimmungen (auch „Plebiszite“ oder „Parlamentsreferenden“ genannt) sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.¹

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber 2017, S. 6 ff.

2. Regelungen

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Die neue Verfassung Kolumbiens, die seit dem 4. Juli 1991 in Kraft ist, sieht zwei direktdemokratische Verfahren auf nationaler Ebene vor:²

2.1.1 Fakultatives Verfassungsreferendum bei bestimmten Gegenständen der Verfassung:

- Name im Original: *referendo sobre las reformas constitucionales*
- Verankert in Art. 377 der Verfassung
- Nur möglich bei Änderungen der Artikel 11 bis 41 der Verfassung (Grund- und Menschenrechte in Titel II, Kapitel 1) sowie bei Änderungen der Volksrechte und bei den Rechten des Parlaments (Kongress)
- Unterschriftenquorum: 5 Prozent der Wahlberechtigten können einen Volksentscheid binnen sechs Monaten nach Verabschiedung der Verfassungsänderung verlangen
- Abstimmungsquorum: 25 Prozent-Beteiligungsquorum: Ein Viertel der Stimmberechtigten muss sich beteiligen.

2.1.2 Aufhebendes Referendum für Gesetze

- Name im Original: *referendo para la derogatoria de una ley (nacional)*
- Verankert in Art. 170 der Verfassung
- Themenausschluss: Nicht zulässig sind internationale Verträge, der Staatshaushalt sowie alle Gesetze mit Bezug zu Staatsfinanzen und Steuern
- Unterschriftenquorum: 10 Prozent der Wahlberechtigten können die Aufhebung eines Gesetzes beantragen
- Abstimmungsquorum: 25 Prozent-Beteiligungsquorum: Ein Viertel der Stimmberechtigten muss sich beteiligen.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Daneben existieren zwei Verfahren, mit denen eine Volksabstimmungen „von oben“ ausgelöst werden kann:

2.2.1 Parlamentsreferendum für Verfassungsänderungen

Der Kongress (bestehend aus beiden Parlamentskammern, dem Repräsentantenhaus und dem Senat) kann eine Volksabstimmung zu einer Verfassungsänderung initiieren. Dieses Verfahren ist durch folgende Verfahrensmerkmale gekennzeichnet:

- Name im Original: *Someter a referendo un proyecto de reforma constitucional*
- verankert in Art. 374 und 378 der Verfassung
- Auslösungskompetenz: Sie liegt beim **Parlament**, formell muss dem eine Initiative der

² Vgl. die Verfassung sowie die aufbereiteten Informationen (auf Spanisch) unter www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/2017-08-16_Abc_ley_1757_2015_Estatuto_participacion.pdf.

Regierung oder eine unverbindliche Volkspetition nach Art. 155 der Verfassung (siehe unten) vorausgehen.

- Die Präsidentin/Der Präsident legt den Abstimmungstermin fest.
- Das Verfassungsgericht muss die Zulässigkeit bestätigen.
- Die Abstimmung darf nicht an einem Wahltag stattfinden.
- Abstimmungsquorum: 25 Prozent-Beteiligungsquorum: Ein Viertel der Stimmberechtigten muss sich beteiligen.³

2.2.2 Präsidialreferendum

Auch die/der (direkt gewählte) Präsident/in kann eine Volksabstimmung anberaumen. Dieses Verfahren ist durch folgende Verfahrensmerkmale gekennzeichnet:

- Name im Original: *Consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional*
- verankert in nach Art. 103 und 104 der Verfassung, seit 1994 per Gesetz geregelt
- Auslösungskompetenz: **Präsident/in**, formell müssen vorher die Minister/innen und der Senat (zweite Parlamentskammer) zustimmen.
- Das Verfassungsgericht muss die Zulässigkeit bestätigen.
- Die Abstimmung darf nicht an einem Wahltag stattfinden.
- **Abstimmungsquorum**: 50 Prozent-Beteiligungsquorum.⁴
- Verbindlichkeit: Die Abstimmung ist laut Verfassung **verbindlich**. Anlässlich des Friedensvertrags-Referendums 2016 präzisierte das Verfassungsgericht am 18. Juli 2016, dass die Verbindlichkeit nur für die Präsidentin/den Präsidenten gilt.⁵

2.2.3 Unverbindliche Volkspetition nach Art. 155 der Verfassung (Iniciativa popular)

Die Verfassung Kolumbiens kennt noch die unverbindliche Volkspetition. Fünf Prozent der Wahlberechtigten können ein Gesetz vorschlagen, die abschließende Entscheidung trifft jedoch das Parlament.

3 Für das Verfassungsreferendum 2003 galt eine Frage erst dann als verbindlich angenommen, wenn sie neben der Mehrheit der (gültig) Abstimmenden auch von mindestens 25 Prozent der Abstimmungsberechtigten mit „Ja“, „Nein“ oder ungültig beantwortet wurde. Leere Stimmen zählten nicht mit zur Beteiligung.

4 Geregelt im Gesetz Nr. 1757, Kapitel 4, Artikel 41 vom 5. Juli 2015. Im Jahr 2016, in seiner Entscheidung zum bisher einzigen Anwendungsfall des Präsidialreferendums, hat das Verfassungsgericht das 50-Prozent-Beteiligungsquorum als „übertrieben“ angesehen, da Kolumbien traditionell eine niedrige Wahlbeteiligung hat, die regelmäßig unter diesem Wert bleibt. Deshalb setzte es für das Referendum über den Friedensvertrag mit der FARC ein Zustimmungsquorum von 13 Prozent der Stimmberechtigten fest.

5 Dies begründete das Verfassungsgericht damit, dass die/der Präsident/in das Plebiszit auslöse und somit nur sich selbst, nicht andere Staatsgewalten binden könne. Zweitens sei das Plebiszit nicht mit einem Verfassungsreferendum zu verwechseln. Sein Ergebnis sei politischer, nicht rechtlicher Natur, es bleibe den Verfassungsnormen untergeordnet (vgl. Hosten 2016).

3. Praxis: Volksentscheide in Kolumbien

3.1 Direktdemokratische Verfahren

In Kolumbien gab es noch keinen Volksentscheid aufgrund eines direktdemokratischen Verfahrens.

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung⁶

Die bisherigen 16 Volksabstimmungen Kolumbiens waren Referenden, die „von oben“ initiiert wurden. 15 Teilaspekte einer Verfassungsreform wurden am 25. Oktober 2003 separat abgestimmt. Das 16. und jüngste Referendum – zum Friedensvertrag 2016 – wurde vom Präsidenten initiiert.

Tabelle 1: Volksentscheide in Kolumbien aufgrund sonstiger Beteiligungsrechte seit 1991

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 1: Amtsunfähigkeit in öffentlichen Ämtern bei Vergreifen an öff. Eigentum	26,6	93,3	Vorlage angenommen (spezielles 25 %-Quorum erreicht)
2	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 2: Nur noch namentliche Abstimmungen im Kongress und allen Lokalversammlungen	26,6	94,3	Unecht gescheitert (spezielles 25 %-Quorum mit 24,8 % nicht erreicht)
3	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 3: Für Abschaffung von Ersatzabgeordneten auf allen polit. Ebenen	26,6	93,3	Unecht gescheitert (24,97 %)
4	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 4: Vergrößerter Einfluss des Kongresses auf öffentlich-rechtliche Anstalten	26,6	86,5	Unecht gescheitert (24,5 %)
5	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 5: Verbot für Abgeordnete, bei den Parlamentsdiensten zu arbeiten	26,6	93,6	Unecht gescheitert (24,2 %)
6	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 6: Für Verkleinerung des Kongresses und der Lokalversammlungen um ein Fünftel	26,6	93,0	Unecht gescheitert (22,9 %)
7	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 7: Für Amtsverlust für Amtsträger bei unentschuldigtem Fernbleiben oder Verstoß gegen Parteienfinanzierung	26,6	94,71	Unecht gescheitert (22,8 %)
8	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 8: Für Beschränkung der Renten für Staatsangestellte auf 25 Mindestlöhne	26,6	90,1	Unecht gescheitert (24,8 %)

6 Zudem wurde 1997 eine inoffizielle Volksabstimmung durchgeführt; die Vorlage wurde mit 91,5 Prozent Ja-Stimmen angenommen (Vgl. www.sudd.ch, Abstimmung vom 26.10.1997). Am Tag der Departements- und Regionalwahlen initiierten zivilgesellschaftliche Organisationen diese Abstimmung über verschiedene Maßnahmen im Kontext des anhaltenden Bürgerkriegs (Titel: „Frieden, Leben und Freiheit“). Die Besonderheit dabei war der *inoffizielle* Charakter – die Stimmzettel wurden in eine spezielle Urne gelegt, aber dennoch von den offiziellen Wahlbehörden mitgezählt. Den Extra-Zettel konnten die Stimmberechtigten abgeben (= Ja-Stimme) oder nicht abgeben (Nein), so dass eine Enthaltung nicht möglich war. Dabei galt kein Abstimmungsquorum, die Abstimmung war nicht verbindlich.

Nr.	Datum	Verfahren	Thema	Stimmeteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
9	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 9: Aufhebung der regionalen und lokalen Rechnungshöfe	26,6	90,6	Unecht gescheitert (24,5 %)
10	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 10: Keine öffentlichen Gelder für Wahlkampagnen	26,6	84,7	Unecht gescheitert (24,4 %)
11	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 11: Freiwerdende Gelder aus der Aufhebung der Rechnungshöfe für Erziehung und Gesundheit	26,6	93,9	Unecht gescheitert (24,1 %)
12	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 12: Neuverteilung der Gelder für Erziehung und Gesundheit	26,6	90,2	Unecht gescheitert (24,7 %)
13	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 13: Einfrieren der Staatsausgaben für zwei Jahre	26,6	80,3	Unecht gescheitert (24,4 %)
14	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 14: Verlust der Rechtspersönlichkeit für Parteien, die weniger als 2% der Stimmen erhalten	26,6	91,1	Unecht gescheitert (23,9 %)
15	25.10. 2003	PR	Verfassungsreform 15: Sofortiges Inkrafttreten der Reformen	26,6	93,7	Unecht gescheitert (23,3 %)
16	2.10. 2016	Präs-Ref	Für Friedensvertrag mit FARC-Rebellen, u.a mit Bestimmungen über Amnestie, Landreform, Entwaffnung, polit. Repräsentation der FARC im Parlament	37,4	49,8	Vorlage abgelehnt

Abkürzungen:

PR = Parlamentsreferendum, Präs-Ref = Präsidentialreferendum

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

Wie Tabelle 1 zeigt, scheiterten 14 der 15 Vorlagen der Verfassungsreform von 2003 sehr knapp am Abstimmungsquorum (vgl. unten). Nur die Vorlage 1 erreichte die benötigte Zustimmung.

Die Abstimmung zum Friedensvertrag 2016 hatte der Präsident initiiert. Sie erreichte keine Abstimmungsmehrheit, da 50,2 Prozent den ausgehandelten Friedensvertrag ablehnten.

Die 15 Abstimmungsvorlagen vom 25. Oktober 2003

Kurz nach seinem Amtsantritt 2002 schlug der neu gewählte Präsident Álvaro Uribe Vélez dem Kongress weit reichende Verfassungsreformen vor, die dieser mit Änderungen beschloss. Zugleich entschied der Kongress, ein Parlamentsreferendum nach Art. 374 und 378 der Verfassung durchzuführen. Das Verfassungsgericht entschied 2003, dass das Referendum im Prinzip stattfinden könne, jedoch mit Einschränkungen – unter anderem wurden manche Fragen für unzulässig erklärt und jede Verfassungsänderung musste einzeln abgestimmt werden. Das Verfassungsgericht präziserte auch das Abstimmungsquorum. Demnach zählten leer eingelegte Stimmen nicht zur Beteiligung, sondern nur Ja- und Nein- sowie ungültige Stimmen (spezielles Beteiligungsquorum). Denn es wurde für jede Frage einzeln erhoben, ob sie das Beteiligungsquorum erreicht habe, doch befanden sich alle 15 Fragen auf einem einzigen Stimmzettel. Damit war „leer“ wählen die einzige Möglichkeit für die Abstimmenden auszudrücken, dass sie an einer der Fragen nicht teilnehmen wollten, argumentierte das Gericht.

Den Abstimmungstermin konnte der Präsident innerhalb des Zeitraums vom 10. August bis zum 10. Dezember 2003 festlegen. Er entschied sich für den 25.10.2003 – einen Tag vor den Regional- und Lokalwahlen, da gemäß der Verfassung Abstimmungen und Wahlen nicht am selben Tag stattfinden dürfen. Es wurde nur die Vorlage 1 angenommen. Alle anderen 14 Vorlagen ernteten zu viele leere Stimmen, so dass sie unter der geforderten Abstimmungsbeteiligung von 25 Prozent blieben (Werte: siehe Tabelle 1⁷).

Präsidentialreferendum zum Friedensvertrag mit der FARC vom 02. Oktober 2016

Da es sich hierbei um ein Plebiszit über „Gegenstände von nationaler Tragweite“ handelte, musste ein eigenes Gesetz verabschiedet werden, das die Abstimmung regelt und die Frage festlegt. Den Abstimmungstermin setzte Präsident Santos per Dekret fest, nachdem das Parlament einen Tag zuvor, am 29. August 2016, das entsprechende Abstimmungsgesetz verabschiedet hatte. Die Frage enthielt den tendenziösen Titel des Friedensvertrages: „Unterstützen Sie das endgültige ‚Abkommen für ein Ende des Konfliktes und für den Aufbau eines stabilen und dauerhaften Friedens in Kolumbien?‘“ Das Verfassungsgericht billigte das Gesetz⁸, das die eigentlich vorgeschriebene Mindestbeteiligung von 50 Prozent kippte und stattdessen ein Zustimmungsquorum von 13 Prozent festsetzte. Weil das „Nein“-Lager mit 50,22 Prozent siegte, kam das nicht zum Tragen. Das Ergebnis bindet den Präsidenten, aber nicht den Kongress. Das hatte ebenfalls das Verfassungsgericht präzisiert. Demnach durfte er den Friedensvertrag nicht mehr umsetzen, nachdem das Volk seine Zustimmung verweigerte. Ein nachverhandeltes Abkommen wurde aber mittlerweile unterzeichnet und verabschiedet – ohne Beteiligung der Bürger/innen.⁹

7 Das amtliche Endergebnis (auf Spanisch) findet sich im Amtsblatt unter <http://jacevedo.imprenta.gov.co/tempDownloads/45D4311515761055964.pdf> ab Seite 10.

8 Die Pressemitteilung des Obersten Gerichts (auf Spanisch): www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2030%20comunicado%2018%20de%20julio%20de%202016.pdf

9 Am 13. November 2016 einigten sich die Verhandler/innen bereits auf einen neuen Friedensvertrag: <http://de.reuters.com/article/kolumbien-friedensgespr-che-idDEKBN1380DE>

4. Literatur und Links

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie,
www.sudd.ch/ (letzter Zugriff am 23.12.2017)

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch/ (letzter Zugriff am 25.08.2017)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (letzter Zugriff am 22.12.2017)

Hosten, Hans (2016): „Das gescheiterte Referendum zum Friedensvertrag in Kolumbien taugt nicht zur Delegitimierung von Volksabstimmungen“, abrufbar unter <http://verfassungsblog.de/das-gescheiterte-referendum-zum-friedensvertrag-in-kolumbien-taugt-nicht-zur-delegitimierung-von-volksabstimmungen/> (letzter Zugriff am 11.01.2018)

Ley Estatutaria 1757 de 2015 (Ausführungsgesetz):
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=62230 letzter Zugriff am 22.12.2017)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2017): Volksbegehrensbericht 2017, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin, abrufbar unter www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2017.pdf (letzter Zugriff am 24.09.2017).

Verfassung Kolumbiens/Constitución Política de Colombia, edición 2016:
www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf (in spanischer Sprache, letzter Zugriff am 07.01.2018).