

Volksabstimmungen in Schweden. Eine Übersicht

22.05.2016

Dirk Schumacher
dirk.schumacher@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 Schweden	4
3.1 Direktdemokratische Verfahren	4
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	4
4. Literatur und Links	7

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieses Papier befasst sich mit der direkten Demokratie in Schweden auf nationaler Ebene. Mit verbindlichen Volksentscheiden hat Schweden keine Erfahrungen. Seit Etablierung der parlamentarischen Demokratie in Schweden Anfang des 20. Jahrhunderts fanden aber sechs unverbindliche, konsultative, von oben ausgelöste Volksbefragungen statt. Darüber hinaus gab es 1910 eine „selbstorganisierte“ Abstimmung. Zuletzt wurden die Schwedinnen und Schweden 2003 über den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet befragt. 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, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff.

2. Regelungen

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Schweden hat eine rein repräsentative Verfassung und kennt keine direktdemokratischen Regelungen wie z.B. ein Initiativrecht der Bürger/innen. Eine öffentliche Diskussion über die Einführung von direktdemokratischer Verfahren findet gegenwärtig so gut wie nicht statt – im Unterschied zu den 1950er und 1960er Jahren.² Dabei ging es um Volksabstimmungen, die Verfassungsänderungen betreffen, aber nicht um die Einführung von Initiativrechten. Debattiert wurde auch über die Einführung von unverbindlichen Referenden, die durch eine Parlamentsminderheit initiiert werden können. Diese Erweiterungen wurden mit der Begründung abgelehnt, dass sie mit dem repräsentativen System Schwedens unvereinbar seien.³

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Die schwedische Verfassung sieht sowohl unverbindliche konsultative Volksbefragungen als auch verbindliche Volksabstimmungen vor. In beiden Fällen werden diese Abstimmungen nicht von unten ausgelöst, sondern vom Parlament.

Unverbindliche Volksbefragung (Rådgivande folkomröstning)

Die Verfassung Schwedens sieht im Grundgesetz zur Regierungsform (*Regeringsformen*) (Kap 8, Art. 2, Punkt 5 RF, früher in Art. 4) unverbindliche Volksabstimmungen (Volksbefragungen) vor. Eine detaillierte Verfahrensregelung findet sich in der schwedischen Gesetzessammlung (Svensk författningssamling SFS 1979:369). Jedes Gesetz, über welches das Parlament beschließen darf, kann von der Parlamentsmehrheit dem Volk vorgelegt werden. Bei Volksbefragungen gibt es kein Abstimmungsquorum, die einfache Mehrheit „entscheidet“. Bemerkenswert ist in Schweden, dass neben ungültigen Stimmen auch „leere Stimmen“ gezählt werden.

Alle bislang statt gefundenen Volksabstimmungen Schwedens waren solche unverbindlichen Volksbefragungen.

Verbindliche Volksabstimmung über Verfassungsänderungen, von einer Parlamentsminderheit initiiert (Folkomröstning om ett vilande grundlagsförslag)

Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit von verbindlichen Volksabstimmungen für den Fall von Verfassungsänderungen (*Regeringsformen*, RF 8:16). Ausgelöst wird dies durch eine Minderheit von mindestens zehn Prozent der Abgeordneten, die binnen 15 Tagen nach dem Beschluss, die Verfassung zu ändern, eine Abstimmung beantragen können. Damit die Abstimmung dann stattfindet, braucht dieser Antrag die Zustimmung von einem Drittel der Abgeordneten. Die Volksabstimmung findet immer am Tag der nächsten Parlamentswahl statt. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung gilt als abgelehnt, wenn die Mehrheit der Abstimmenden sie ablehnt und diese Mehrheit gleichzeitig die Mehrheit der Abstimmenden bei der gleichzeitig stattfindenden Parlamentswahl umfasst.

² Vgl. Rommelfanger 1988, S. 173 f.

³ Ebenda, S. 173.

Das neue Parlament kann die Verfassungsänderung dann endgültig beschließen. Eine Ausnahme gibt es davon aber: Stimmen mehr als 75 Prozent der Abstimmenden für die Verfassungsänderung, ist kein Parlamentsbeschluss mehr nötig und die Änderung tritt direkt in Kraft.

3. Praxis: Volksentscheide in Schweden

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Bislang gab es in Schweden keinen Volksentscheid aufgrund direktdemokratischer Verfahren.

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Seit 1910 wurden eine „inoffizielle“ und sechs „offizielle“ unverbindliche Volksbefragungen zu stark umstrittenen Themen durchgeführt. Die folgende Tabelle listet diese Fälle auf.

Tabelle 1: Unverbindliche Volksbefragungen in Schweden (1910-2015)

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
-	Oktober 1909 bis März 1910	Für Alkoholverbot (Inoffizielle, selbstorganisierte Volksbefragung)	unbe- kannt	99,1	Angenommen
1	27.08.1922	Für vollständige Prohibition	55,1	49,0	Vorlage verworfen
2	15.11.1955	Für Rechtsverkehr statt Linksverkehr auf den Straßen	53,2	15,5	Vorlage verworfen/ Einführung des Rechtsverkehrs abgelehnt
3	13.10.1957	Altersversicherung 1. Variante 2. Variante 3. Variante Leere Stimmen	72,4	45,9 15,0 35,3 3,9	1. Variante angenommen
4	23.03.1980	Kernenergiepolitik (3 Linien) 1. Linie 2. Linie 3. Linie Leere Stimmen	75,6	18,9 39,1 38,6 3,3	Da die Fragestellung unklar ist und keine Linie die absolute Mehrheit erhält, beschliesst der Reichstag, den Bau der angefangenen Kernkraftwerke zu vollenden, keine neuen zu bauen und die bestehenden bis 2010 stillzulegen. Dies kommt Linie 2 am nächsten, die von Sozialdemokraten und Liberalen eingebracht wurde
5	13.10.1994	Für Beitritt zur Europäischen Union	83,3	52,3	Vorlage angenommen
6	14.09.2003	Für Einführung des Euro	82,6	42,0	Vorlage abgelehnt

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen. Anmerkung: C2D betrachtet die leeren Stimmzettel wie eine eigene Abstimmungsfrage. Diesem Modell folgen wir hier nicht.

Die Volksbefragung über das Alkoholverbot vom März 1910 war keine „offizielle“ Volksbefragung. Sie wurde von Alkoholgegnern vom Oktober 1909 bis März 1910 landesweit durchgeführt, nachdem 1907 im Reichstag ein Alkoholverbot gescheitert war. Die Volksabstimmung begann nach einem landesweiten Generalstreik und wurde vor allem in den Städten und weniger in ländlichen Gegenden durchgeführt. Der Ja-Anteil entsprach 55,6 Prozent der erwachsenen Bevölkerung.⁴ Bei der ersten „offiziellen“ schwedischen Volksbefragung im Jahr 1922 stimmte dann eine knappe Mehrheit gegen ein Alkoholverbot.

Die zweite Volksbefragung vom Oktober 1955 über die Einführung des Rechtsverkehrs führte zur deutlichen Ablehnung der Vorlage. Als Folge versprach der Verkehrsminister, die Einführung des Rechtsverkehrs nicht weiter zu verfolgen. Im Jahr 1963 wandelte sich die Meinung im Reichstag und die Einführung des Rechtsverkehrs wurde für das Jahr 1967 beschlossen. Im Zuge der Diskussion gaben die Fraktionsvorsitzenden Garantieerklärungen ab, keine erneute Volksbefragung zu initiieren.⁵

Nur zwei Jahre später gab es erneut eine Volksbefragung. Bei dieser gab es drei Vorlagen über das Thema Rentenversicherung, da sich die Parteien im Reichstag nicht auf eine einheitliche Vorlage einigen konnten. Liberale und Konservative schlugen eine Abstimmung vor, Sozialdemokraten lehnten diese zunächst als „zu komplex“ ab. Die Vorlage („Linie“) der Sozialdemokraten erhielt zwar die meisten Stimmen, aber nicht die Mehrheit. An der Auseinandersetzung scheiterte letztendlich die Regierung. Erst zwei Jahre später konnte dann eine Regelung im Parlament beschlossen werden.⁶

Im Zuge der Anti-AKW-Bewegung kam es erst Anfang der 80er Jahre zur nächsten Volksbefragung. Diese war das Ergebnis einer in der Atomenergie-Frage inhaltlich nicht konsensfähigen Regierungskoalition und einer außerparlamentarischen Bewegung. In der Regierung gab es zunächst Widerstand gegen die seit 1976 vom bürgerlichen Ministerpräsidenten in dieser Frage vorgeschlagenen Volksbefragung. Dieser verfolgte mit dem Vorschlag das Ziel, die umstrittene Kernenergie-Frage zu lösen. Erst das Reaktorunglück von Harrisburg und über eine Million Unterschriften für eine Volksabstimmung zu dieser Frage brachte die Parteivorsitzenden dazu, einer Volksbefragung zuzustimmen. In der Abstimmung im März 1980 (sechs Monate nach der Parlamentswahl) standen drei Vorschläge zur Abstimmung. Ein klares Ergebnis gab es nicht.⁷ Vor der Abstimmung hatte der Ministerpräsident verkündet, er werde das Ergebnis als verbindlich betrachten.⁸ „Da die Fragestellung unklar war und keine Vorlage die absolute Mehrheit erhält, beschließt der Reichstag, den Bau der angefangenen Kernkraftwerke zu vollenden, keine neuen zu bauen und die bestehenden bis 2010 stillzulegen.“⁹ Dies kam der Umsetzung der Vorlage 2, die die relativ meisten Stimmen erhalten hatte, am nächsten.

4 www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=se011910, Abruf am 22.05.2016.

5 Vgl. Rommelfanger 1988, S.176 f.

6 Ebenda, S. 177 ff.

7 Ebenda, S. 180.

8 Ebenda, S. 181.

9 www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=se011980, Abruf am 22.05.2016.

Zwei weitere Volksbefragungen gab es dann über Europa-Fragen. 1994 wurde über den Beitritt Schwedens zur Europäischen Union und 2003 über den Beitritt zum Euro-Währungsgebiet abgestimmt, beide jeweils mit hoher Beteiligung von über 80 Prozent. Bemerkenswert bei der Volksbefragung über den Euro war, dass auch alle in Schweden lebenden Staatsangehörigen der EU, Islands und Norwegens stimmberechtigt waren, dazu auch alle Angehörigen anderer Länder, wenn sie seit mindestens drei Jahren in Schweden wohnten.¹⁰ Die Abstimmung stand unter dem Schatten der Ermordung der schwedischen Außenministerin Anna Lindt vier Tage zuvor.¹¹

Die zweite Möglichkeit einer Volksabstimmung – über Verfassungsänderungen und von einer Parlamentsminderheit initiiert – wurde nie angewandt. Ihre Existenz soll aber in den 1980er Jahren Wirkung entfaltet haben. Als die sozialdemokratische Regierung 1984 ein Ausländerwahlrecht einführen wollte, drohte die bürgerliche Opposition, hierüber eine Volksabstimmung zu beantragen. Daraufhin ließ die Regierung das Vorhaben fallen.¹²

10 www.sudd.ch/event.php?lang=de&id=se012003. Abruf am 22.05.2016.

11 www.spiegel.de/politik/ausland/krone-statt-euro-schweden-schieben-berlin-und-paris-die-schuld-zu-a-265676.html, Abruf am 22.05.2016.

12 www.tacitus.nu/svenskhistoria/politik/folkomrostningar/folk5.htm, Abruf am 22.05.2016.

4. Literatur und Links

Datenbank und Suchmaschine für direkte Demokratie,
www.sudd.ch/ (letzter Zugriff am 22.05.2016)

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch/ (letzter Zugriff am 22.05.2016)

Direct Democracy Navigator:
www.direct-democracy-navigator.org/legal_designs?query=Sweden+national (letzter Zugriff am 22.05.2016)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (letzter Zugriff am 24.04.2016).

Svensk författningssamling: <https://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20110109.pdf> (letzter Zugriff am 22.05.2016)

Sveriges Folkomröstningar: <http://www.tacitus.nu/svenskhistoria/politik/folkomrostningar.htm>
(letzter Zugriff am 22.05.2016)

Ulrich Rommelfanger: Das konsultative Referendum, Berlin 1988