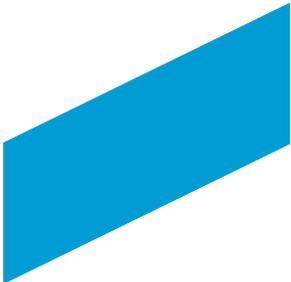




WWU
MÜNSTER



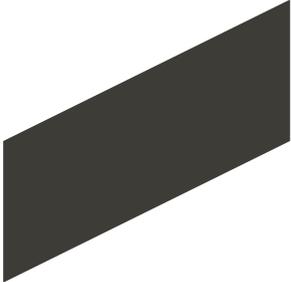
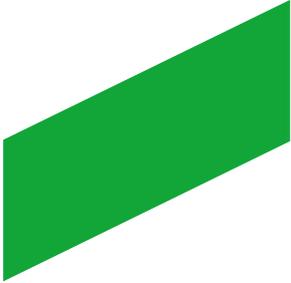
Friso Wielenga und Markus Wilp (Hrsg.)



Unruhige Zeiten

Jahrbuch des Zentrums

für Niederlande-Studien 2016/17



Markus Wilp

Referenden in den Niederlanden – Grundlagen, Ergebnisse, Diskussionen

Die Niederlande sind in historischer Perspektive als ein Land politischer Minderheiten zu begreifen, in dem keine Gruppe (Protestanten, Katholiken, Sozialisten oder Liberale) jemals eine dominierende Position erlangen konnte. Dieser Umstand wirkte sich prägend auf die politische Geschichte des Landes aus, er führte unter anderem dazu, dass sich spezifische Formen der Entscheidungsfindung etablierten: Um die Stabilität des Staates nicht zu gefährden, waren die Vertreter der verschiedenen Strömungen stets um die Versachlichung politischer Konflikte, um die Berücksichtigung möglichst vieler Interessen und im Ergebnis um die Findung von Kompromissen, die für alle Beteiligten akzeptabel waren, bemüht.¹ Lange Zeit war die Auffassung vorherrschend, dass Volksabstimmungen², durch die politische Streitfragen isoliert, simplifiziert und einer – eventuell auch sehr kontroversen – Mehrheitsentscheidung zugeführt werden, nicht zu dieser politischen Kultur passen.³ Diese Sichtweise führte dazu, dass etwa 200 Jahre, vom Anfang des 19. bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts, kein nationales Referendum durchgeführt wurde.

Obwohl es sehr lange keine Anwendungsfälle gab, wurde in den Niederlanden immer wieder über die Einführung von Volksabstimmungen diskutiert. Ab den 1960er Jahren intensivierten sich die Kontroversen, weil die – unter anderem von den Vertretern der 1966 gegründeten Reformpartei *Democraten 66* (D66) vorgebrachten – Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung vor dem Hintergrund der einsetzenden gesellschaftlichen Umbrüche nun größeren

¹ Zur Geschichte und politischen Kultur des Landes siehe: F. Wielenga, *Geschichte der Niederlande*, 2. Auflage, Stuttgart 2016.

² Die relevanten Begriffe werden in der Literatur nicht einheitlich definiert. In diesem Aufsatz werden die Bezeichnungen Volksabstimmung und Referendum – auch wenn dies sicher kritisiert werden kann – synonym verwendet. Unterschieden wird im Folgenden zwischen bindenden und beratenden sowie zwischen obligatorischen und fakultativen Volksabstimmungen.

³ Vgl. hierzu: F. Hendriks/K. van der Krieken, Koen/C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*, Amsterdam 2017, S. 53f. und S. 81ff.

Widerhall fanden. Entsprechend der niederländischen Tradition wurde über die Einführung von Referenden nicht nur intensiv im Parlament, sondern auch in verschiedenen Kommissionen diskutiert, zudem wurden zahlreiche Berichte und Stellungnahmen zum Thema verfasst. Für konkrete Änderungen reichte die politische Unterstützung für die von Befürwortern vorgelegten Pläne allerdings über Jahrzehnte nicht aus. Erst ab Beginn des neuen Jahrtausends veränderte sich die Lage und konnten rechtliche Grundlagen für die Durchführung von Referenden geschaffen werden. Am 1. Juni 2005 stimmte eine Mehrheit der Niederländer gegen den Europäischen Verfassungsvertrag, das Abstimmungsergebnis hatte weitreichende Folgen, da es zu einer Neubesinnung im Europäischen Integrationsprozess beitrug. Nach weiteren kontroversen Debatten trat etwa zehn Jahre später mit dem *Wet raadgevend referendum* (Wrr) eine rechtliche Grundlage für Abstimmungen über vom Parlament verabschiedete Gesetze und Verträge in Kraft. Bisher konnten die Niederländer über zwei politische Sachfragen abstimmen, beide Abstimmungen führten zu intensiven Diskussionen, die sich zum Teil auch auf den Fortbestand des Wrr selbst richteten. Die im Oktober 2017 angetretene Regierung – das Kabinett Rutte III, bestehend aus zwei liberalen und zwei christlich orientierten Parteien – griff die Kritik auf und initiierte die zur Abschaffung des Gesetzes erforderlichen Schritte.⁴ Diese Entscheidung rief viel Kritik hervor, sodass festgehalten werden kann, dass seit einiger Zeit über kaum ein anderes Thema in der niederländischen Politik derart intensiv diskutiert wird wie über die Frage, ob Bürger direkt über Sachfragen abstimmen sollten oder nicht.⁵

⁴ Nach den Wahlen vom 15. März 2017 dauerte es in Anbetracht der zersplitterten Parteienlandschaft der Niederlande mehr als sieben Monate, bis eine neue Regierung ihre Arbeit aufnehmen konnte. Das Kabinett Rutte III besteht aus der konservativ-liberalen *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD, Wahlergebnis 21,3%), dem christdemokratischen *Christen-Democratisch Appèl* (CDA, 12,4%), der sozialliberalen D66 (12,2%) und der orthodox-protestantischen *ChristenUnie* (CU, 3,4%). Als Ministerpräsident fungiert Mark Rutte von der VVD, der dieses Amt bereits seit 2010 innehat.

⁵ Die Aktualität des Themas wird auch aus einer Analyse der Berichterstattung in den landesweit erscheinenden Zeitungen ersichtlich. Vgl. Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 12f. Wie kontrovers die Haltungen zum Thema sich in den aktuellen Debatten darstellen, wird anschaulich dokumentiert in: T. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten 2017, S. 94f.

Im Rahmen dieses Beitrags wird zunächst ein kurzer Überblick über zentrale historische Entwicklungen gegeben. Anschließend wird näher auf die sogenannte „Nacht van Wiegel“ (18./19. Mai 1999) und die Abstimmung über den Europäischen Verfassungsvertrag eingegangen. Der Hauptteil des Textes widmet sich danach dem Wrr: seiner Entstehung und seinen Inhalten, den beiden durchgeführten Abstimmungen sowie den aktuellen Diskussionen über den Fortbestand des Gesetzes. Zentrale Ergebnisse der Betrachtungen werden im Fazit nochmals in verdichteter Form präsentiert, hier werden auch aktuelle Perspektiven thematisiert.

Volksabstimmungen in den Niederlanden: ein kurzer geschichtlicher Überblick

Am Ende des 18. Jahrhunderts entstand in den Niederlanden eine Widerstandsbewegung, die die Modernisierung und Demokratisierung der staatlichen Ordnung forderte.⁶ Die sogenannten Patrioten konnten sich dank französischer Unterstützung im Kampf gegen die oraniertreuen Kräfte durchsetzen, sodass im Januar 1795 die „Batavische Republik“ gegründet wurde.⁷ Dieser Republik war nur eine kurze Lebensdauer beschieden: Sie bestand bis 1801 und nach einer Übergangszeit wandelte Napoleon die Niederlande 1806 in das „Königreich Holland“ (1806-1810) um, der Bruder des französischen Kaisers wurde König. Für die Geschichte der Volksabstimmungen in den Niederlanden ist die Periode von 1795 bis 1806 von Bedeutung, da in ihr der Gedanke der Volkssouveränität betont wurde und die niederländischen Bürger (konkret: die wahlberechtigten Männer) vor diesem Hintergrund 1797, 1798, 1801 und 1805 über

⁶ Die Ausführungen in diesem Teil des Aufsatzes basieren auf: Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 60-75; G. Wendt, *Referenden (un-)erwünscht? Eine Untersuchung der Kontroversen zur Einführung von Volksabstimmungen in den Niederlanden*, Münster 2010, S. 36ff; J.W. Sap, *Kritiek op de staat. Voorwerk voor staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*, 2. Auflage, Groningen 1998, S. 327ff. und H. Koning, *Directe democratie in Nederland*, Den Haag 1995, S. 232ff. Zahlreiche Informationen zum Thema finden sich zudem auf der Internetseite des Parlamentarischen Dokumentationszentrums der Universität Leiden (www.parlement.com).

⁷ Der Name der Batavischen Republik lehnt sich an den Volksstamm der Bataver an, der zu Zeiten Cäsars das niederländische Gebiet bewohnte. Die Bataver wurden damit als Vorfahren der Einwohner der modernen Niederlande betrachtet.

die erarbeitete Verfassung bzw. Änderungen an der bestehenden Ordnung abstimmen durften. Kritik an den Abstimmungen kam vor allem deshalb auf, weil ihre Ergebnisse zum Teil durch massive Eingriffe – vor allem den Entzug von Wahlberechtigungen und/oder der Wertung einer Nichtwahl als Zustimmung – verzerrt wurden.

Nach dem Ende der französischen Besatzung (1810–1813) wurde in den Niederlanden 1814 eine neue Verfassung verabschiedet. Im ursprünglichen Text waren keine Regelungen zum Thema Volksabstimmungen enthalten, auch im Rahmen der zum Teil grundlegenden Überarbeitungen (beispielsweise in den Jahren 1815, 1848, 1917 und 1983) wurden keine entsprechenden Bestimmungen hinzugefügt. Nach Wendt wurden Referenden lange Zeit „nur von kleinen Minderheiten als wünschenswert betrachtet und von der Mehrheit als Angriff auf das repräsentative System wahrgenommen oder als überflüssig und unnütz abgestempelt.“⁸ Die wenigen Initiativen zur Einführung von Volksabstimmungen, beispielsweise von sozialdemokratischen Abgeordneten im Jahr 1903, stießen auf wenig Unterstützung. Eine Staatskommission unter Leitung des damaligen Ministerpräsidenten Ruijs de Beerenbrouck, die ihre Ergebnisse im Jahr 1920 vorstellte, nahm eine kritische Haltung zum Thema Volksabstimmungen ein. Sie schlug allerdings vor, dass diese bei Verfassungsänderungen und beim etwaigen Fehlen eines Thronfolgers über den Fortbestand der Monarchie durchgeführt werden sollten. Diese Überlegungen stießen auf wenig Unterstützung. 1952 führte man in zwei Gemeinden (Delft und Bolsward) ein Probereferendum über ein vereinigtes Europa durch, an dem sich ein großer Teil der Bewohner beteiligte. Auch dieses Experiment blieb allerdings ohne Folgen.⁹

Ab den 1960er Jahren gewannen Forderungen nach einer Reform des politischen Systems im Allgemeinen und mehr Bürgerbeteiligung im Besonderen auch in den Niederlanden an Bedeutung.¹⁰ Vor allem die neugegründete D66 forderte nachdrücklich eine radikale Demokratisierung und verfolgte die Ein-

⁸ Wendt (2010), S. 36.

⁹ Nähere Informationen zum Probereferendum finden sich im Internet unter anderem auf der Seite https://www.europa-nu.nl/id/vqxzl29bnwyv/referendum_in_delft_en_bolsward_in und auf der Seite <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/proefreferendum-over-europa-van-1952-in-delft-en-bolsward>.

¹⁰ Der Kontext dieser Forderungen wird untersucht in: Wielenga (2016), S. 416ff.

führung von Volksabstimmungen dabei als eines ihrer zentralen Ziele.¹¹ Bei anderen Parteien, insbesondere im linken Parteienspektrum, fand sie Unterstützung, der CDA, die VVD und einige kleinere Parteien lehnten eine derartige Reform hingegen ab. Verschiedene Kommissionen befassten sich im Lauf der Zeit mit etwaigen Veränderungen des bestehenden Staatsrechts und in diesem Kontext auch mit der Frage nach Volksabstimmungen. Ihre Berichte und Empfehlungen bildeten die Grundlage für eine intensivere politische Beschäftigung mit dem Thema in Den Haag.

Die von 1967 bis 1971 tätige Kommission unter Vorsitz des ehemaligen Ministerpräsidenten Jo Cals und des Staatsrechtlers André Donner war sich uneinig über das Thema, eine knappe Mehrheit der Mitglieder (9 von 17) sprach sich letztlich gegen die Einführung von Referenden aus. Die Regierung unter dem Sozialdemokraten Joop den Uyl (1973–1977) schloss sich dieser Haltung an, unter anderem da sie Referenden eine konservative Wirkung zusprach und sie einer reformfreudigen Politik somit im Wege stehen würden.¹² Wenige Jahre später griff eine neue Kommission, dieses Mal unter Vorsitz des ehemaligen Ministerpräsidenten Barend Biesheuvel, das Thema erneut auf. In ihrem 1985 vorgelegten Bericht plädierte sie für die Einführung von Referenden. Das zweite Kabinett unter Führung des Christdemokraten Ruud Lubbers (1986–1989, bestehend aus CDA und VVD) lehnte diesen Vorschlag jedoch ab, auch im Parlament fanden entsprechende Anträge keine Mehrheit. Die nächste Kommission, die von 1991 bis 1993 unter Leitung des ehemaligen Ministers Jan de Koning tagte, befasste sich sehr intensiv mit dem Thema Referenden. Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder sprach sich für die Einführung von Volksabstimmungen aus, auch diese Eingabe erhielt jedoch nicht die erforderliche politische Unterstützung.¹³

¹¹ Zur Geschichte der Partei siehe: J. Sneller/D. Boomsma, *Zwischen Rebellion und Regierung. Die D66 als Faktor in der niederländischen Politik*, in: F. Wielenga/C. van Baalen/M. Wilp (Hrsg.), *Eine zersplitterte Landschaft. Beiträge zur Geschichte und Gegenwart niederländischer politischer Parteien*, Amsterdam 2018, S. 59ff.

¹² Der Bericht der Kommission ist einzusehen unter http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf, die Reaktion der Regierung Den Uyl findet sich online unter https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjq27kof_j9vvij5epmj1ey0/vkbtnehfeq0yz/f=/kst12944n2k2.

¹³ Die von der Kommission erarbeiteten Berichte sind im Internet einzusehen unter https://www.parlement.com/9291000/d/rap_cie_de_koning.pdf und <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/correctiefreferendum.pdf>.

Wenn man die Geschehnisse bis zu Beginn der 1990er Jahre betrachtet, erkennt man eine Pattsituation, die die Entwicklungen über Jahrzehnte prägte: Die Forderungen nach Volksabstimmungen erhielten nicht genügend Unterstützung für konkrete Reformen, gleichzeitig waren sie zu bedeutsam, um vollständig fallen gelassen zu werden.¹⁴ Ein wichtiger Grund für das Scheitern der Reformbemühungen lag darin, dass zumeist über bindende Referenden verhandelt wurde. Zur Einführung solcher Referenden ist eine Verfassungsänderung erforderlich, welche in den Niederlanden wiederum ein anspruchsvolles Prozedere voraussetzt. Ein Änderungsentwurf muss zunächst in erster Lesung in beiden Kammern des Parlaments mit absoluter Mehrheit angenommen werden. Die zweite Lesung findet nach einer Neuwahl der Zweiten Kammer statt, der Entwurf muss nach erneuter Beratung in beiden Kammern mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden.¹⁵ Diese hohen Hürden tragen dazu bei, dass etwaige Modifikationen der Verfassung von einer stabilen und breiten Mehrheit unterstützt werden müssen – beim konkreten Thema war die Zahl der Befürworter nie groß genug. Eine andere Situation ergibt sich in Bezug auf beratende Referenden: Diese können mit einfacher Mehrheit in beiden Kammern verabschiedet werden, über sie wurde im bisher betrachteten Zeitraum allerdings noch nicht intensiv verhandelt. In inhaltlicher Hinsicht erklärte sich die Skepsis der Reformgegner vor allem durch grundsätzliche Bedenken (s. oben), vor allem wurde ein Konflikt zwischen Volksabstimmungen und dem Prinzip der repräsentativen Demokratie gesehen.¹⁶ Viele Bürger teilen die Skepsis der Reformgegner nicht: In Umfragen spricht sich immer wieder eine stabile Mehrheit der Bürger für die Einführung von Referenden aus. Die entsprechenden Zustimmungswerte lagen über Jahrzehnte – je nach Erhebung und Fragestellung – zwischen 65 und 85 %.¹⁷

¹⁴ Vgl. Wendt (2010), S. 10.

¹⁵ Nähere Informationen zum Prozedere finden sich in: M. Wilp, *Das politische System der Niederlande. Eine Einführung*, Wiesbaden 2012, S. 32ff.

¹⁶ Vgl. W.J. Schünemann, *In Vielfalt verneint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit*, Wiesbaden 2017, S. 103. Gründe für die Skepsis bei der politischen Elite werden aufgeführt in: Sap (1998), S. 323f.

¹⁷ Entsprechende Daten finden sich unter anderem in: SCP, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 1/2016*, online unter https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Burgerperspectieven_2016_1/COB_2016_1, eingesehen am 27.02.2018, S. 32ff; Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 75ff; J. den Ridder/P. Dekker, *Meer democratie, minder politiek? Een studie van publieke opinie in Nederland*, Den Haag 2015, S. 40f.

Der gescheiterte Durchbruch: die „Nacht van Wiegel“

Bei den Wahlen vom 3. Mai 1994 mussten sowohl der christdemokratische CDA als auch die sozialdemokratische *Partij van de Arbeid* (PvdA) große Verluste hinnehmen. Nach einer schwierigen Regierungsbildung trat eine Koalition aus PvdA, VVD und D66 unter Leitung des Sozialdemokraten Wim Kok an (Kabinett Kok I, 1994-1998). Es handelte sich um das erste Kabinett seit 1918 ohne Beteiligung des CDA bzw. seiner Vorgängerparteien, wodurch die Chancen für verschiedene Reformen erhöht wurden. Die D66 forderte im Rahmen der Kabinettsbildung nachdrücklich die Einführung von Referenden, die PvdA stand diesem Vorhaben positiv gegenüber. Die traditionell skeptische VVD stimmte dem Plan ebenfalls widerwillig zu – dieses Zugeständnis wurde parteiintern als Preis, der für das Zustandekommen dieses Regierungsbündnisses bezahlt werden musste, bewertet. Der eingereichte Entwurf zur Einführung von Referenden, mit denen die Bürger die Möglichkeit zur Korrektur gesetzgeberischer Entscheidungen erhalten sollten, sah hohe Anforderungen vor: Für eine Volksabstimmung mussten in einem ersten Zeitraum 40.000 und im zweiten Schritt dann sogar 600.000 Unterschriften gesammelt werden. Der Entwurf wurde 1997 in erster Lesung von der Zweiten Kammer angenommen, 1998 stimmte auch die Erste Kammer mehrheitlich zu. Nach der Wahl am 6. Mai 1998 setzte die Koalition ihre Arbeit fort (Kabinett Kok II, 1998-2002), der Plan zur Einführung von bindenden Referenden wurde in den Koalitionsvertrag festgeschrieben. In der Zweiten Kammer erhielt der Gesetzesantrag die für die Änderung der Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit. Weil die Regierungsparteien im März 1999 bei den Wahlen zu den Provinzparlamenten, die für die Zusammensetzung der Ersten Kammer grundlegend sind, an Zuspruch verloren hatten, wurde der Entwurf rasch an diese weitergeleitet, damit er noch vor der Änderung der Sitzverteilung verabschiedet werden konnte.

Als die Erste Kammer am 18./19. Mai 1999 über die Verfassungsänderung entschied, waren alle anderen Hürden somit bereits überwunden, der entsprechenden Sitzung kam folglich die entscheidende Bedeutung zu.¹⁸ Da neben

¹⁸ Die Vorgeschichte, der Verlauf und die Folgen der „Nacht van Wiegel“ werden betrachtet in: J. van Merriënboer, *Carambole! De nacht van Wiegel in de parlementaire geschiedenis*, in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 1999*, S. 59-71; Wendt (2010), S. 48ff; Sap (1998), S. 335ff.

den Regierungsparteien nur *GroenLinks* (GL) und die *Socialistische Partij* (SP) den Vorschlag unterstützten, war es notwendig, dass alle Abgeordneten aus diesen Fraktionen für den Antrag stimmten. Die Bezeichnung „Nacht von Wiegel“ erklärt sich dadurch, dass der VVD-Abgeordnete und ehemalige Parteileiter Hans Wiegel – entgegen dem Kurs seiner Partei und der Regierung und trotz erheblichen politischen Drucks – die letztlich entscheidende Stimme gegen die Reforminitiative aussprach: 49 Abgeordnete stimmten für, 26 gegen die Annahme des Gesetzentwurfs. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde folglich genau um eine Stimme verfehlt, was zu einer Regierungskrise führte. Ministerpräsident Kok, der in dieser Krise seinen Rücktritt angeboten hatte, konnte die Arbeit mit seinem Kabinett erst nach schwierigen Verhandlungen fortsetzen. Um die D66 von der weiteren Mitarbeit zu überzeugen, einigte man sich auf die Verabschiedung des *Tijdelijke referendumwet* (Trw), welches ähnliche Inhalte wie der gescheiterte Entwurf vorsah, die Abstimmungen sollten jedoch keinen bindenden, sondern nur einen beratenden Charakter haben. Durch diese Änderung war – wie oben bereits erläutert – keine Verfassungsänderung erforderlich, das Gesetz konnte relativ rasch in beiden Kammern verabschiedet werden und zum 1. Januar 2002 in Kraft treten. Aufgrund der hohen Anforderungen (40.000/600.000 Unterschriften) kamen bis zum 1. Januar 2005 keine Anwendungsfälle zustande. In Anbetracht der veränderten politischen Lage nach 2002 wurde die Laufzeit des Gesetzes nicht verlängert.¹⁹ Auch ein erneuter Anlauf zur Einführung bindender Referenden scheiterte vor diesem Hintergrund. Dieser war noch in der Legislaturperiode des Kabinetts Kok II initiiert und 2001 in erster Lesung von beiden Parlamentskammern verabschiedet worden. In der zweiten Lesung, die Mitte 2004 stattfand, verfehlte er die erforderliche Zweidrittelmehrheit dann deutlich. Die Gegenstimmen stammten unter anderem erneut vom CDA, aber auch die VVD nahm wieder ihre traditionell skeptische Haltung ein. Die D66, die ab 2003 mit beiden Parteien koalierte, konnte dieses Mal nicht genug Druck ausüben, um eine Zustimmung zu erzwingen.

¹⁹ Bei den Wahlen am 15. Mai 2002 mussten alle drei Regierungsparteien massive Verluste hinnehmen. Die neue Regierung aus CDA, VVD und der *Lijst Pim Fortuyn* (LPF) unter dem Christdemokraten Jan Peter Balkenende (Kabinett Balkenende I, 2002-2003) konnte sich wegen interner Querelen (vor allem innerhalb der LPF) nur drei Monate im Amt halten. Nach den vorgezogenen Neuwahlen, die im Januar 2003 stattfanden, übernahm eine Koalition aus CDA, VVD und D66 (Kabinett Balkenende II, 2003-2006) die Regierungsgeschäfte.

Die Abstimmung über den Europäischen Verfassungsvertrag

Zu Beginn des neuen Jahrtausends mussten die Referendumsbefürworter allerdings nicht nur Rückschläge einstecken, sondern sie erzielten auch einen unerwarteten Durchbruch. Hintergrund hierfür war die Ausarbeitung des Europäischen Verfassungsvertrags, durch den die Kooperation der EU-Partner auf eine neue Grundlage gestellt werden sollte. Über die Zustimmung zum Vertrag fanden in verschiedenen Ländern Volksabstimmungen statt, auch in den Niederlanden entbrannten entsprechende Diskussionen.²⁰ Die Befürworter begründeten ihr Vorhaben mit der Bedeutung des Vertragswerkes, durch die eine spezifische Situation vorhanden sei, in der die Stimme der Bürger gehört werden müsse. Abgeordnete der PvdA, der D66 und der Partei GL reichten einen Gesetzentwurf für ein neues Gesetz ein, das *Wet raadplegend referendum Europees Grondwet*. Die geplante Abstimmung sollte nicht auf Grundlage des zu Beginn der Planungen noch gültigen Trw stattfinden, weil die Bürger vor (und somit nicht wie im Trw vorgesehen nach) der parlamentarischen Entscheidung befragt werden sollten. Die Zweite Kammer stimmte dem Gesetzentwurf, der in der Bevölkerung auf breite Zustimmung stieß, am 25.11.2003 zu, die Erste Kammer bestätigte ihn am 3.2.2005. Die erforderlichen Mehrheiten kamen in Anbetracht der spezifischen Situation zustande, von entscheidender Bedeutung war die Unterstützung der VVD, die in diesem Ausnahmefall und auch vor dem Hintergrund parteiinterner Motive von ihrer skeptischen Haltung abwich.²¹

Über die konkrete Ausgestaltung der Abstimmung fanden intensive Diskussionen statt. Diese behandelten die entstehenden Kosten sowie vielerlei praktische Aspekte, unter anderem auch die zeitliche Planung – der gewählte

²⁰ Zum Nachfolgenden siehe: J. Sprenger, *Het EU-referendum van 2005*, in: A.W. Heringa (Hrsg.), *Het eerste raadgevend referendum. Het EU-Oekraïne Associatieakkoord*, Den Haag 2016, S. 49ff; Wendt (2010), S. 64ff; W.J. Schünemann, *Subversive Souveräne. Vergleichende Diskursanalyse der gescheiterten Referenden im europäischen Verfassungsprozess*, Wiesbaden 2014, S. 157-192 und 327-390. Ausführliche Informationen zum Referendum und seinen Hintergründen finden sich zudem in einem von Kees Aarts und Henk van der Kolk herausgegebenen Sammelband mit dem Titel *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet* (Amsterdam 2005).

²¹ Nachdem die Partei lange keine einheitliche Position hatte finden können, setzte sich der neue Parteileiter Jozias van Aartsen letztlich nachdrücklich für die Annahme des Gesetzentwurfs ein. Dieser Positionierung lagen nicht nur inhaltliche, sondern auch strategische Überlegungen zugrunde.

Termin am 1. Juni erschien vielen wegen der zeitlichen Nähe zur Abstimmung in Frankreich (am 29. Mai) ungünstig. Intensiv erörtert wurde auch die Frage, inwiefern die Parteien sich am – entsprechend der rechtlichen Grundlage nur beratenden und nicht bindenden – Ergebnis der Befragung orientieren würden. Die einzelnen Gruppierungen nahmen hierzu unterschiedliche Positionen ein, was die sowieso vorhandene Unklarheit weiter steigerte. Vor dem 1. Juni führten sowohl die Befürworter als auch die Gegner des Verfassungsvertrages Kampagnen, für die staatliche Gelder im Gesamtumfang von einer Million Euro (jeweils 400.000 Euro für beide Lager und 200.000 Euro für neutrale Informationsangebote) beantragt werden konnten. Am Tag der Abstimmung wurde den Bürgern dann die Frage „Sind Sie für oder gegen die Zustimmung der Niederlande zum Vertrag über eine Verfassung für Europa?“ vorgelegt. 63,3% der wahlberechtigten Niederländer beteiligten sich an der Abstimmung, eine deutliche Mehrheit von ihnen (61,5%) sprach sich gegen den Europäischen Verfassungsvertrag aus.

Über die Interpretation dieses für viele Beobachter überraschenden Ergebnisses fanden nach dem 1. Juni ausführliche Diskussionen statt. Diese richteten sich vor allem auf die Frage, ob die Bürger wirklich über das Vertragswerk oder eher über andere Themen (wie die Skepsis gegenüber einem „europäischen Superstaat“, gegenüber der Höhe der niederländischen Beiträge an die EU oder gegenüber einem etwaigen Beitritt der Türkei) abgestimmt hatten. Häufig fand sich auch die Auffassung, dass die Bürger einfach die Gelegenheit genutzt hatten, der zu dieser Zeit wenig beliebten Regierung einen Denkartikel zu verpassen.

Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags einigten sich die Mitgliedsstaaten auf den Vertrag von Lissabon, in dem viele der vorgesehenen Änderungen aufgegriffen wurden. In den Niederlanden wurde intensiv darüber diskutiert, ob nicht auch dieser Vertrag Gegenstand einer Volksabstimmung werden sollte. Der Staatsrat – eine traditionsreiche staatliche Institution, die unter anderem Stellung zu allen Gesetzesentwürfen bezieht und zudem in rechtlichen Fragen um Rat ersucht werden kann – wies in seiner Stellungnahme auf den unterschiedlichen Charakter der beiden Dokumente hin. Er äußerte sich zudem skeptisch zu einem erneuten Referendum, weil dieses eventuell trotz fehlender rechtlicher Grundlage in der Praxis doch einen bindenden Charakter erhalten könnte. Da die VVD sich gegen ein erneutes Referendum aussprach, mussten alle Parteien, die traditionell für Volksabstim-

mungen eintreten, für eine neuerliche Abstimmung votieren. Der vorgelegte Antrag verfehlte letztlich die erforderliche Mehrheit, weil sich die zu dieser Zeit an der Regierung beteiligte PvdA²² in diesem Fall gegen eine Volksabstimmung aussprach – eine Positionierung, die ihr heftige Kritik einbrachte. Das Kabinett Balkenende IV lehnte auch von der *Nationale Conventie* im Jahr 2006 eingereichte Vorschläge für bindende Referenden über vom Parlament beschlossene Gesetze und für Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen ab.²³

Das *Wet raadgevend referendum* (Wrr)

Nach einigen Jahren, in denen das Thema in den Hintergrund gerückt war, trat am 1. Juli 2015 das Wrr in Kraft.²⁴ Der Entwurf zu diesem Gesetz war bereits 2005 eingereicht worden, unter anderem wegen der mangelnden Unterstützung der in der Folgezeit amtierenden Regierungen wurde er über Jahre nicht behandelt. Die Zweite Kammer stimmte ihm im Februar 2013 schließlich zu. In

²² Nachdem das Kabinett Balkenende II Mitte 2006 zerbrochen war, wurden die Niederlande einige Monate von einer Minderheitsregierung aus CDA und VVD (Kabinett Balkenende III) regiert. Nach den Neuwahlen im November 2006 trat im Februar 2007 eine neue Regierung aus CDA, PvdA und der CU an (Kabinett Balkenende IV), die wiederum 2010 vorzeitig auseinanderfiel.

²³ Der Nationale Konvent wurde einberufen, nachdem 2005 eine Kabinettskrise entstanden war, weil weitere Reformpläne der D66 nicht die erforderliche Unterstützung erhalten hatten. Er sollte der Frage nachgehen, ob Änderungen an der staatlichen Ordnung erforderlich seien, und Reformvorschläge vorlegen. Der Konvent legte seinen Bericht mit dem Titel „*Hart voor de publieke zaak*“ im September 2006 vor. Weitere Informationen und Links zu den relevanten Dokumenten finden sich im Internet auf der Seite https://www.parlement.com/id/vhnnmt7lfkz4/nationale_conventie_2006. Es ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag Initiativen für weitere Abstimmungen (beispielsweise über einen möglichen EU-Beitritt der Türkei oder über den Bau von Minaretten) ergriffen wurden. Die entsprechenden Anträge erhielten aber nicht die erforderliche politische Unterstützung.

²⁴ Zum Wrr siehe: Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 57–60; A.W. Heringa, *Het eerste raadgevende referendum in Nederland. Regels en kwesties*, in: ders. (2016), S. 7ff. und H.M.B. Breunese, *Het referendum: nieuwe ronde, nieuwe kansen*, in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2013) 4, S. 349ff. Wichtige Informationen finden sich auch auf verschiedenen Internetseiten, unter anderem auf der des Kiesraad (<https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/raadgevend-referendum>) und der der Referendumscommissie (<https://www.referendum-commissie.nl/>).

der Ersten Kammer fand die Abstimmung im April 2014 statt, auch hier fand der Antrag die erforderliche Mehrheit. In beiden Abstimmungen sprachen sich nur VVD, CDA, CU und die orthodox-protestantische *Staatkundig Gereformeerde Partij* (SGP) gegen den Gesetzentwurf aus. Das neue Gesetz sieht vor, dass Bürger über verabschiedete Gesetze und Verträge abstimmen dürfen, hierdurch soll ihre Mitsprache an politischen Entscheidungen erhöht werden. Die Abstimmungen sind nicht obligatorisch, sondern fakultativ – damit sie zustande kommen, müssen von den jeweiligen Unterstützern zunächst innerhalb von vier Wochen 10.000 und in der zweiten Phase dann in einem Zeitraum von sechs Wochen 300.000 Unterschriften eingereicht werden. Hinsichtlich der Frage, über welche Gesetze bzw. Verträge abgestimmt werden darf, entscheidet der Innenminister zusammen mit dem zuständigen Fachminister.²⁵ Über bestimmte Themenbereiche – die Staatsform, das Königshaus, Haushaltsfragen, Grundgesetzänderungen, Gesetze zur Erfüllung völkerrechtlicher Verträge sowie Gesetze, die das gesamte Königreich (also auch die überseeischen Gebiete) betreffen – können grundsätzlich keine Referenden stattfinden. An der Organisation der Abstimmungen wirkt eine Referendumskommission mit, deren Mitglieder (fünf Personen aus Politik und Wissenschaft) durch die Regierung ernannt werden. Die Kommission entscheidet über die Festlegung des Abstimmungstermins²⁶, die Verteilung der Gelder, die der Staat für die Kampagnen zur Verfügung stellt²⁷, sie formuliert die Frage auf dem Wahlzettel und stellt den Bürgern Informationen zum jeweiligen Thema zur Verfügung.²⁸

²⁵ Wenn es sich um ein Gesetz aus dem Ressort des Innenministers selbst handelt, wird der Justizminister hinzugezogen.

²⁶ Die Abstimmung soll frühestens 85 Tage und spätestens sechs Monate nach der Feststellung, dass die erforderlichen Unterschriften eingegangen sind, erfolgen. Sie kann zusammen mit einer geplanten Wahl stattfinden, zudem ist es möglich, dass mehrere Abstimmungen an einem Tag durchgeführt werden.

²⁷ Pro Abstimmung werden maximal zwei Millionen Euro ausgeteilt. Befürworter und Gegner erhalten gleich viel Geld, zudem stehen Mittel für neutrale Aktivitäten zur Verfügung.

²⁸ Nähere Informationen zur Arbeit der Kommission finden sich auf deren Internetseite (<https://www.referendum-commissie.nl/>). Nach der ersten Abstimmung im April 2016 hat die Kommission zwei Berichte über ihr konkretes Vorgehen erstellt, in denen vor allem das Prozedere bei der Vergabe der staatlichen Gelder behandelt wird. Vgl. Referendumcommissie, *Evaluatieverslag*, 27.06.2016, online unter <https://www.referendum-commissie.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2016/06/27/evaluatieverslag>, eingesehen am 21.02.2018 und Referendumcommissie, *Tweede Evaluatie*

Das Wrr legt fest, dass das Ergebnis einer Abstimmung nur dann gültig ist, wenn mindestens 30% der wahlberechtigten Bürger an dieser teilnehmen. Da das Resultat einen beratenden Charakter besitzt, kann der Gesetzgeber es übernehmen, er ist hierzu aber nicht verpflichtet. Konkret bedeutet dies, dass das entsprechende Gesetz bzw. der entsprechende Vertrag direkt in Kraft tritt, wenn eine Mehrheit der Bürger dafür stimmt oder die Abstimmung wegen einer zu geringen Teilnahme ungültig ist. Bei Ablehnung und ausreichender Beteiligung kann die Regierung das Gesetz durch ein neues Gesetz zurückziehen oder, wenn sie am ursprünglichen Entwurf festhalten will, ein neues Gesetz zu dessen Inkrafttreten vorlegen. In beiden Fällen durchlaufen die Gesetze wieder den vollständigen parlamentarischen Prozess, ein erneutes Referendum über sie kann nicht abgehalten werden.

Das Referendum zum Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU

Die Annäherung zwischen der Ukraine und der EU führte dazu, dass ab 2008 ein Assoziierungsabkommen vorbereitet wurde, welches eine intensivere wirtschaftliche und politische Kooperation ermöglichen sollte.²⁹ Über den Abschluss dieses Abkommens brach in der Ukraine ein heftiger Konflikt aus, als der damalige Präsident Wiktor Janukowytsch die Unterzeichnung des Vertragswerks im November 2013 verweigerte. Nach einem politischen Umsturz unterschrieb die neue ukrainische Führung das Abkommen im Juni 2014, im Januar 2016 traten erste Teile vorläufig in Kraft. Das letzte Land, das das Abkommen noch bestätigen musste, waren die Niederlande. Das Parlament verabschiedete das Ratifikationsgesetz mit breiter Mehrheit, nur die SP, die na-

verslag, 21.11.2016, online unter <https://www.referendum-commissie.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2016/11/21/tweede-evaluatieverslag>, eingesehen am 21.02.2018.

²⁹ Zum Assoziierungsabkommen und zum Referendum über dieses siehe: Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 19–52; R. Petrov/P. van Elsuwege, *What does the Association Agreement mean for Ukraine, the EU and its Member States? A Legal appraisal*, in: Heringa (2016), S. 71ff. Informationen der niederländischen Regierung zum Thema finden sich online unter <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/associatie-akkoord-oukraine>, die von der Referendumskommission bereitgestellten Inhalte sind einzusehen in: Referendumcommissie (2016), S. 35–43.

tionalpopulistische *Partij voor der Vrijheid* (PVV) und die Tierschutzpartei *Partij voor de Dieren* (PvdD) stimmten gegen dieses. Ein Aktionsbündnis mit Namen *GeenPeil* sammelte erst etwa 13.500 und anschließend in der zweiten Phase 428.000 gültige Unterschriften für ein Referendum über dieses Gesetz.³⁰ Damit waren die im Wrr formulierten Voraussetzungen für die Durchführung einer Abstimmung erfüllt. Eine wichtige Grundlage für den Erfolg des Bündnisses bestand darin, dass es – auch dank vorhandener finanzieller und personeller Mittel – eine erfolgreiche Kampagne führte, mit der Aufmerksamkeit generiert werden konnte. Zudem setzte es eine einfache technische Lösung zur Sammlung der erforderlichen Unterschriften ein.³¹ Als Termin wurde der 6. April 2016 festgelegt, bei der Abstimmung handelte es sich nicht nur um das erste Referendum auf Grundlage des Wrr, sondern zugleich auch um das erste Referendum in der Geschichte der EU über ein Assoziierungsabkommen.³²

Vor dem 6. April führten die Befürworter und Gegner des Abkommens Kampagnen, zudem informierten mehrere Institutionen auch neutral über dessen Inhalte und Implikationen. Für die verschiedenen Aktivitäten stellte der Staat zwei Millionen Euro zur Verfügung, über die Bewilligung der Mittel entschied die Referendumskommission. Die Parteien wirkten entsprechend ihres Stimmverhaltens im Parlament an den Kampagnen mit. Inhaltlich konzentrierten sich die Diskussionen vor allem auf die wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Folgen der Übereinkunft, zudem wurden in Anbetracht des

³⁰ Das Bündnis setzte sich aus dem Blog *GeenStijl*, der euroskeptischen Bürgerinitiative *Burgercomité-EU* und dem Thinktank *Forum voor democratie* zusammen. „Alle drei Organisationen stehen, gemessen an ihrer Programmatik etwa im Bereich der Migrationspolitik, politisch rechts. Sie streben nach mehr Bürgerpartizipation und insbesondere nach einer Rückführung von europäischen Kompetenzen auf die nationale Ebene.“ W.J. Schünemann/F. Petri, *Euroskeptiker in der Referendumsoffensive. Das Brexit-Votum und die Bedeutung offensiver Misstrauensreferenden für den europäischen Integrationsprozess*, in: *integration* 40 (2017) 2, S. 120. Ausführungen von Thierry Baudet, einem der wichtigsten Akteure der Kampagne, zu den Geschehnissen sind zu finden in: T. Baudet, *Breek het partijkartel! De noodzaak van referenda*, Amsterdam 2017, S. 105ff.

³¹ Die Formulare konnten von den Bürgern elektronisch unterschrieben und verschickt werden. Das Aktionsbündnis druckte sie dann aus und reichte sie ein.

³² Ein Vergleich mit anderen Referenden zu europäischen Fragen bieten unter anderem: W. van der Woude, *Nationale referenda over 'de EU'*, in: Heringa (2016), S. 23–47; Schünemann (2017); Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 133ff.

Konflikts zwischen der Ukraine und Russland deren geopolitische Konsequenzen intensiv erörtert.³³

Auf dem Wahlzettel konnten sich die niederländischen Bürger am 6. April zur Frage „Sind Sie für oder gegen das Ratifikationsgesetz zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine?“ äußern. 32,3 % der Bürger nahmen diese Möglichkeit wahr, das Ergebnis des Referendums war damit gültig. 38,2 % der Wähler (knapp 1,6 Millionen Personen) stimmten für, 61,0 % (rund 2,5 Millionen Personen) von ihnen gegen das Abkommen.³⁴ Das Abstimmungsergebnis rief sowohl in den Niederlanden als auch in der EU heftige Reaktionen hervor, darüber hinaus wurde es auch in der Ukraine und in Russland ausführlich kommentiert.

Die niederländische Regierung, die laut dem Wrr „so schnell wie möglich“ auf das Ergebnis reagieren sollte, bat sich zunächst Zeit aus, um einen Weg auszuloten, der dem Abstimmungsergebnis, den europäischen Partnern und der Ukraine gerecht werden sollte. Die Diskussionen über den Umgang mit dem Abstimmungsergebnis prägten das ganze Jahr 2016. Erst im Dezember präsentierte Rutte einen mit den europäischen Partnern abgestimmten Lösungsvorschlag: Dem Assoziierungsabkommen wurde eine rechtlich verbindliche Erklärung beigefügt, in der zentrale Kritikpunkte bzw. Sorgen der Gegner aufgegriffen wurden. In der Erklärung wird unter anderem festgehalten, dass die Assoziierung keine Vorstufe für eine EU-Mitgliedschaft darstellt, dass durch sie keine kollektive Sicherheitsgarantie oder Verpflichtung zur militärischen Zusammenarbeit vereinbart wird, dass sie ukrainischen Arbeits-

³³ Vgl. Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 39ff; S. Otjes, *Stabiliteit en welvaart ter discussie. De posities van Nederlandse politieke partijen over het associatieakkoord met Oekraïne*, in: Heringa (2016), S. 129ff; K. Jacobs, *Attitudes ten aanzien van het akkoord en de uitslag*, in: ders. (Hrsg.), *Het Oekraïne-Referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016*, 2016, online unter http://content1b.omroep.nl/urishieldv2/l27m7491ae184a390411005a-9e919d000000.bdbc5ce42ed16e64c4370827ee50ec92/nos/docs/181116_referendum.pdf, eingesehen am 12.12.2016, S. 23ff; M. van Klingeren, *Informatievoorziening en campagne*, in: Jacobs (2016), S. 40ff.

³⁴ Nähere Informationen und Analysen zum Ergebnis des Referendums finden sich in: K. Jacobs, *Stemgedrag en stemmotieven*, in: ders. (2016), S. 14ff; Kiesraad, *Uitslag van het raadgevend referendum op 6 april 2016 over de Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en Oekraïne. Kerngegevens*, Den Haag 2016, S. 5ff; H. van der Kolk, *De opkomst*, in: Jacobs (2016), S. 28ff; T. van der Meer, *Vertrouwen in nationale en internationale politiek*, in: Jacobs (2016), S. 50ff; E. Steenvoorden, *Rol van matschappelijke onvrede bij referendum*, in: Jacobs (2016), S. 59.

kräften nicht den Zugang zu den Arbeitsmärkten der EU-Länder ebnet, dass die EU-Staaten wegen ihr kein zusätzliches Geld in die Ukraine transferieren müssen und dass die Ukraine den Kampf gegen die Korruption im Land weiter forcieren muss.³⁵ Unmittelbar nach der Erarbeitung dieses Lösungsvorschlags reichte die Regierung einen Gesetzentwurf ein, auf dessen Grundlage die Assoziierungsvereinbarung in Kraft treten sollte. Im Februar 2017 stimmte die Zweite Kammer diesem Entwurf zu, Ende Mai – mehr als ein Jahr nach der Volksabstimmung zum Thema – auch die Erste Kammer.

Der niederländische Ministerpräsident Rutte hatte bereits unmittelbar bei der Erläuterung des von ihm erzielten Verhandlungsergebnisses festgehalten, dass nicht alle mit diesem einverstanden sein würden. In einer Umfrage, die Mitte Dezember 2016 und damit wenige Tage nach dem Bekanntwerden der Inhalte der ergänzenden Erklärung durchgeführt wurde, ergab sich ein uneinheitliches Bild: 47% der Befragten bewerteten sie als Verbesserung, nahezu ebenso viele (45%) nicht.³⁶ Bei den Untersuchungsteilnehmern, die beim Referendum gegen das Abkommen gestimmt hatten, ergab sich erwartungsgemäß ein deutlich kritischeres Bild (21 zu 76%), bei den Befürwortern ein deutlich positiveres (66 zu 25%). 36% der Befragten gaben an, dass die Erklärung dem negativen Ergebnis des Referendums gerecht wird, eine Mehrheit von 51% sah dies anders. Auch hier ergeben sich große Unterschiede zwischen den Gegnern des Abkommens (10 zu 86%) und den Befürwortern (62 zu 23%). 42% der Untersuchungsteilnehmer vertraten die Auffassung, dass das Parlament der Ratifizierung des Abkommen mit der Ukraine nun zustimmen sollte, 47% der Befragten sprachen sich dagegen aus. Bei dieser Frage wurden die Ergebnisse auch getrennt nach Parteipräferenz ausgewiesen, diesbezüglich ergibt sich ein eindeutiges Bild: Die Zustimmungswerte entsprechen den Positionierungen der Parteien zum Assoziierungsabkommen.³⁷

³⁵ Erläuterungen von Ministerpräsident Rutte zur erreichten Übereinkunft sind einzusehen unter <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/associatieakkoord-oukraine/nieuws/2016/12/15/associatieakkoord-met-oukraine>.

³⁶ Vgl. M. de Hond, *De stemming van 18 december 2016*, online unter <http://tpo.nl/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-18.pdf>, eingesehen am 05.03.2018, S. 3.

³⁷ Konkret bedeutet dies, dass die Anhänger der VVD (77 zu 13%), der D66 (77 zu 14%), der PvdA (75 zu 11%), der Partei GL (73 zu 14%) und des CDA (50 zu 35%) die Zustimmung zur Ratifizierung unterstützten, jene der PVV (8 zu 88%) und der SP (14 zu 79%) hingegen eine andere Entscheidung forderten.

Zwei der zentralen Protagonisten der Kampagne gegen das Assoziierungsabkommen begannen im Jahr 2016 politische Karrieren. Der bekannte Journalist Jan Roos, der für den Blog *GeenStijl* gearbeitet hatte, trat als Spitzenkandidat der Partei *Voor Nederland* (VNL) bei der Parlamentswahl vom 15. März 2017 an. VNL erhielt nicht genügend Stimmen für den Einzug in das Parlament und löste sich wenige Monate nach der Wahl auf. Wesentlich erfolgreicher war der Publizist und Journalist Thierry Baudet, der den Thinktank *Forum voor Democratie* (FvD) im September 2016 in eine politische Partei umwandelte, die seit der Wahl im März 2017 mit zwei Sitzen im Parlament vertreten ist.³⁸ Baudet hat sich in den letzten Jahren als scharfer Kritiker der politischen Verhältnisse in den Niederlanden und als starker Befürworter von mehr direktdemokratischen Beteiligungsmöglichkeiten profiliert. Vehement tritt er für Volksabstimmungen ein, im Jahr 2017 veröffentlichte er zu diesem Thema sogar ein Buch mit dem bezeichnenden Titel *„Breek het partijkartel! De noodzaak van referenda!“* („Zerbrich das Parteienkartell! Die Notwendigkeit für Referenden!“).³⁹

Die Abstimmung über die Befugnisse der Geheimdienste

Das zweite Referendum auf der Grundlage des Wrr fand am 21. März 2018 statt. Inhaltlich ging es dieses Mal nicht um ein europäisches Thema, sondern um das *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Wiv 2017), das die Arbeit der niederländischen Geheimdienste⁴⁰ auf eine neue Grundlage stellen und somit die alte Fassung des Gesetzes aus dem Jahr 2002 (Wiv 2002) ersetzen sollte.⁴¹ Die Befürworter des neuen Entwurfs wiesen darauf hin, dass sich die Kommunikationswege durch die rasanten technischen Entwicklungen deutlich verändert hätten und inzwischen neue Bedrohungen (beispielsweise im Bereich des

³⁸ Weitere Informationen zum FvD finden sich in: K. Vossen, *Ein Paradies für Parteien. Die Niederlande und ihre kleinen politischen Parteien*, in: Wielenga/van Baalen/Wilp (2018), S. 274ff.

³⁹ Vgl. Baudet (2017).

⁴⁰ Es handelt sich zum einen um den *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (AIVD) und zum anderen um den *Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst* (MIVD). Der AIVD ist dem Innenministerium zugeordnet, der MIVD dem Verteidigungsministerium.

⁴¹ Erläuterungen zum Gesetz finden sich unter anderem auf der Seite der Referendumskommission (<https://www.referendum-commissie.nl/referendum-wiv-2017>), die Erläuterungen des AIVD sind einzusehen unter <https://www.aivd.nl/onderwerpen/nieuwe-wet-op-de-inlichtingen-en-veiligheidsdiensten>.

Terrorismus und der Cyberkriminalität) vorhanden seien. Das Wiv 2017 sollte die Aufgaben, die Instrumente und die Kontrolle der Geheimdienste besser definieren und diesen neue Möglichkeiten zur Sammlung und Analyse von relevanten Informationen bieten. Der größte Kritikpunkt am neuen Gesetz bestand darin, dass es nach Auffassung vieler Beobachter zu stark in die Privatsphäre der Bürger eingreift. Grundlage für diese Kritik war vor allem der Umstand, dass das neue Gesetz (anders als die vorherige Fassung) unter bestimmten Umständen die Sammlung großer Datenmengen – auch Informationen über unverdächtige Personen – und gegebenenfalls deren Weitergabe an ausländische Geheimdienste erlaubt.⁴² Kritisch wurde auch gesehen, dass der Kreis der Personen, die durch die Geheimdienste überwacht werden können, erweitert wird. Auch wenn den von verschiedenen Seiten geäußerten Bedenken im Rahmen der Entstehung des Gesetzes bereits Rechnung getragen wurde, die Dienste klare Anweisungen zum Umgang mit den Daten haben und intensiv kontrolliert werden, standen viele Bürger und Organisationen dem Wiv 2017 weiterhin skeptisch gegenüber.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes durch die Zweite Kammer im Februar und durch die Erste Kammer im Juli 2017 sollte das Gesetz eigentlich am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Dieser Termin musste allerdings auf den 1. Mai verschoben werden, weil eine Gruppe Amsterdamer Studierender die erforderliche Zahl an Unterschriften (etwa 17.000 in der ersten Phase, dann über 380.000 in der zweiten Phase) im Oktober 2017 vorlegte. Die Studierenden erhielten bei der Sammlung der Unterschriften Unterstützung von zahlreichen namhaften Organisationen, die die möglichen Eingriffe in die Privatsphäre der Bürger ebenfalls als zu massiv ansahen.⁴³ Zusätzliche Aufmerksamkeit erhielt die Kampagne zudem durch eine kritische Besprechung des Gesetzes in der bekannten Fernsehsendung *Zondag met Lubach*.⁴⁴

Vor der Abstimmung führten (ebenso wie 2016) sowohl Befürworter als auch Gegner Kampagnen, das öffentliche Interesse am Thema blieb jedoch be-

⁴² Vor diesem Hintergrund wurde das Gesetz von seinen Gegnern in Anlehnung an das niederländische Wort für ein in der Fischerei verwendetes Schleppnetz (*sleepnet*) häufig als „*sleepwet*“ bezeichnet.

⁴³ Siehe hierzu die Homepage der Initiatoren (<https://sleepwet.nl/>), auf der die entsprechenden Organisationen aufgelistet sind.

⁴⁴ Das entsprechende Video ist einzusehen unter <https://www.youtube.com/watch?v=pLLyj00Qt7k>.

grenzt. Deutlich wurde dies unter anderem aus einer Umfrage, aus der hervorging, dass viele der Befragten zentrale Inhalte des Gesetzes auch wenige Tage vor dem Abstimmungstermin noch nicht kannten.⁴⁵ Hinsichtlich der Parteien ergab sich eine völlig andere Konstellation als 2016: die VVD, die PVV, der CDA, die PvdA und einige weitere Parteien traten für das Gesetz ein, die D66, die SP, GL sowie verschiedene kleinere Gruppierungen wollten dessen Inkrafttreten verhindern.

Die Abstimmung fand am 21. März 2018 zusammen mit den Gemeinderatswahlen in den meisten Kommunen statt, was zu einer vergleichsweise hohen Beteiligung von 51,5% beitrug.⁴⁶ Den Bürgern wurde die Frage „Sind Sie für oder gegen das *Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017?*“ vorgelegt. Das Ergebnis fiel sehr knapp aus: 49,4% der Wähler (rund 3,3 Millionen Personen) stimmten gegen und 46,5% von ihnen (rund 3,1 Millionen Personen) für das Gesetz, circa vier Prozent der Wähler (etwa 270.000 Personen) gaben einen leeren Stimmzettel ab.⁴⁷ Aus ersten Analysen des Abstimmungsergebnisses geht hervor, dass die Zustimmung zum Gesetz unter anderem vom Bildungsniveau und vom Alter abhing – überdurchschnittlich viele höher Gebildete und jüngere Wähler lehnten es ab. In Bezug auf die Anhängerschaften der einzelnen Parteien ist zu konstatieren, dass die Wähler der VVD, des CDA und der CU mehrheitlich für, jene der PvdA, der D66, der PVV, der SP und der Partei GL mehrheitlich gegen das Gesetz gestimmt haben.⁴⁸ In ersten Reaktionen äußerten Vertreter der niederländischen Regierung, dass sie das Gesetz nochmals kritisch prüfen werden.⁴⁹ Inwiefern diese Prüfung zu Modifikationen des

⁴⁵ Vgl. NOS, *Groot deel inlichtingenwet onbekend bij kiezer*, 14.03.2018, online unter <https://nos.nl/artikel/2222363-groot-deel-inlichtingenwet-onbekend-bij-kiezer.html>, eingesehen am 15.03.2018.

⁴⁶ Die Gemeinderatswahlen fanden in 335 der 380 niederländischen Gemeinden statt. Nicht gewählt wurde in neu fusionierten Gemeinden und in Gemeinden, die kurz vor einer Zusammenlegung standen.

⁴⁷ Vgl. Kiesraad, *Uitslag referendum over Wiv: meerderheid tegen*, 29.03.2018, online unter <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2018/03/29/uitslag-referendum-over-wiv-meerderheid-tegen>, eingesehen am 29.03.2018.

⁴⁸ Vgl. NOS, *Wie stemde wat bij het referendum over de Inlichtingenwet*, 22.03.2018, online unter <https://nos.nl/artikel/2222363-groot-deel-inlichtingenwet-onbekend-bij-kiezer.html>, eingesehen am 23.03.2018.

⁴⁹ Vgl. NOS, *Ollongren: recht doen aan de uitslag van het referendum*, 29.03.2018, online unter <https://nos.nl/artikel/2224905-ollongren-recht-doen-aan-de-uitslag-van-het-referendum.html>, eingesehen am 30.03.2018.

Gesetzes führen würde, war zunächst noch nicht abzusehen. Die Stimmung in der Bevölkerung zu dieser Frage war recht eindeutig: In einer Meinungsumfrage forderten 59% der Befragten eine Anpassung des Gesetzes, nur 22% vertraten die Auffassung, dass das Gesetz unverändert in Kraft treten kann.⁵⁰

Anders als nach dem Referendum zum Assoziierungsabkommen mit der Ukraine führten die Beratungen zum Umgang mit dem Abstimmungsergebnis in diesem Fall zu einem schnellen Ergebnis: Bereits wenige Tage nach dem Wahlgang stellte die Regierung Änderungen am Gesetzentwurf vor. Konkret ging es unter anderem darum, dass Informationen nur möglichst zielgerichtet gesammelt werden dürfen, dass der Austausch mit ausländischen Geheimdiensten stärker eingegrenzt wird und dass Daten nicht automatisch für drei Jahre gespeichert werden.⁵¹ Mit diesen Modifikationen wollte man die Bedenken der Kritiker ausräumen und sicherstellen, dass das Gesetz zum 1. Mai 2018 in Kraft treten kann. In einer unmittelbar nach der Vorstellung der Veränderungen durchgeführten Umfrage, bewerteten 53% der Befragten diese positiv, wobei sich etwa ein Drittel dieser Gruppe noch weitreichendere Modifikationen gewünscht hätte. Kritisch waren insgesamt 39% der Befragten: 9% weil sie gar keine Veränderungen des Gesetzentwurfs wollten, 15% weil diese ihrer Auffassung zufolge größer hätten ausfallen müssen und weitere 15% weil sie das Gesetz insgesamt ablehnten. Aus der Umfrage ging auch hervor, dass wiederum große Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen bestanden – unter anderem bewerteten viel mehr Personen (55%), die sich bei der Abstimmung gegen das Wiv ausgesprochen hatten, die Anpassungen negativ.⁵²

Die Diskussion über die Abschaffung des Wrr

Nicht nur vor, sondern auch nach dem Inkrafttreten des Wrr und insbesondere nach der Abstimmung über das Ukraine-Abkommen fanden intensive Diskussionen über dieses Gesetz statt. Ein zentraler Kritikpunkt bestand hierbei

⁵⁰ Vgl. M. de Hond, *De stemming van 1 april 2018*, online unter <https://www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2018-04-01+apr.pdf>, eingesehen am 02.04.2018, S. 3.

⁵¹ Vgl. NOS, Kabinet: *Inlichtingenwet echt nodig voor veiligheid, geluisterd naar bezwaren*, 06.04.2018. online unter <https://nos.nl/artikel/2226089-kabinet-inlichtingenwet-echt-nodig-voor-veiligheid-geluisterd-naar-bezwaren.html>, eingesehen am 07.04.2018.

⁵² Vgl. M. de Hond, *De stemming van 8 april 2018*, online unter <https://tpo.nl/wp-content/uploads/2018/04/2018-04-08-dsw.pdf>, eingesehen am 09.04.2018, S. 2.

darin, dass eine Beteiligungsquote von 30 % für die Gültigkeit einer Abstimmung festgelegt wurde. Beim Ukraine-Referendum wurde dieser Wert nur knapp überschritten, sodass insgesamt weniger als 20 % der Wahlberechtigten für eine gültige Entscheidung sorgen konnten – ein Prozentsatz, der von vielen als zu niedrig angesehen wurde.⁵³ Andere forderten gerade in Anbetracht des beratenden Charakters der Abstimmung den vollständigen Verzicht auf eine bestimmte – und immer willkürliche – Beteiligungsquote.⁵⁴ Es wurde aber ein noch grundsätzlicheres Problem offenkundig: Für die Gegner des Vertrags war es eindeutig, dass sie die Abstimmung nur gewinnen konnten, wenn sie in ausreichender Anzahl an ihr teilnahmen. Für die Befürworter ergab sich hingegen ein strategisches Dilemma, da sie die Wahl zwischen zwei Optionen hatten, die im Widerspruch zueinander standen.⁵⁵ Die erste Option bestand für sie darin, nicht an der Abstimmung teilzunehmen, damit die geforderte Beteiligungsquote nicht erreicht wird und das Ergebnis somit keine Gültigkeit erlangt. Die Gefahr hierbei lag darin, dass bei einer Beteiligung von über 30 % ihre Stimme für das Abkommen verloren ging. Wenn man hingegen als Befürworter an der Abstimmung teilnahm, erhöhte man zwar die Chance auf eine Mehrheit für das Abkommen, gleichzeitig konnte durch die höhere Beteiligung auch ein negatives Ergebnis eher Gültigkeit erlangen. Diese Problematik hatte im Ergebnis einen demobilisierenden Effekt auf die Gruppe der Befürworter, der im konkreten Fall zwar nicht entscheidend für den Ausgang der Abstimmung war⁵⁶, über den jedoch sehr kritisch diskutiert wurde.⁵⁷

Der zweite Aspekt, der in den Diskussionen über das Wrr kontrovers behandelt wurde, war der beratende Charakter der Referenden.⁵⁸ Ein grundsätzli-

⁵³ Vgl. Van der Kolk (2016), S. 39.

⁵⁴ In diesem Sinne äußert sich beispielsweise: Baudet (2017), S. 121f.

⁵⁵ Hierauf verweist beispielsweise: Van der Kolk (2016), S. 28.

⁵⁶ Vgl. Van der Kolk (2016), S. 29ff.

⁵⁷ Vgl. Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 30f; J. Remkes, *Speech voorzitter Staatscommissie Parlementair Stelsel. Boekpresentatie 'Democratische zegen of vloek, aantekeningen bij het referendum'*, 05.10.2017, online unter <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/toespraken/2017/10/5/speech-remkes-boekpresentatie-referenda>, eingesehen am 25.02.2018, S. 4; Van der Meer (2017), S. 98f. Einher ging diese Problematik auch mit der Frage, ob am Tag der Abstimmung über die Höhe der Beteiligung berichtet werden darf. Hierüber wurde ebenfalls kontrovers debattiert.

⁵⁸ Vgl. Van der Meer (2017), S. 98f; Remkes (2017), S. 4; Heringa (2016), S. 17ff. Allgemein hierzu: Schünemann (2017), S. 57ff; Sprenger (2016), S. 54.

ches Problem ist darin zu sehen, dass es für Politiker nahe liegt, sich stets nach einem Abstimmungsergebnis zu richten. Ein solches Verhalten, welches aus taktischen Erwägungen und in Anbetracht der entsprechenden Erwartungen in der Wählerschaft nachvollziehbar erscheint, entsprach nicht dem Inhalt des Gesetzes, zudem verschwammen auf diese Weise die Grenzen hin zu verfassungsrechtlich nicht vorgesehenen bindenden Referenden.⁵⁹ Der grundsätzliche Nachteil beratender Referenden besteht zudem darin, dass die Ergebnisse zu Unstimmigkeiten führen können. Für die Regierung war es nach beiden Abstimmungen sehr schwer, den unterschiedlichen Erwartungen gerecht zu werden, im Ergebnis hat das Vorgehen – wie die oben angeführten Zahlen dokumentieren – zu Unzufriedenheit und Zynismus auf Seiten vieler Bürger beigetragen.

Neben diesen beiden großen Themen wurden in der Diskussion über das Wrr weitere Probleme angesprochen.⁶⁰ Die Zahl der einzureichenden Unterschriften wurde von manchen in Anbetracht der neuen technischen Möglichkeiten als zu niedrig bewertet.⁶¹ Bemängelt wurden zudem die hohen Kosten, die mit einer Volksabstimmung einhergehen.⁶² Auch allgemeine Fragen wurden aufgeworfen: Soll die Gesetzgebung durch Referenden verlangsamt werden? Wird durch die Volksabstimmungen die Erste Kammer nicht überflüssig? Gefährden Volksabstimmungen die Position der Niederlande als zuverlässiger Vertragspartner? Sind Reformen zukünftig noch möglich?⁶³

⁵⁹ Nach dem Ukraine-Referendum gaben in einer Befragung 63% der Teilnehmer an, dass die Regierung zuhören muss – nur 18% von ihnen vertraten die Auffassung, dass sie das Ergebnis ignorieren kann. Bei den Befürwortern (52 zu 30%) und den Gegnern (88 zu 6%) ergaben sich unterschiedliche Werte, allerdings ist in beiden Lagern die Auffassung vorherrschend, dass die Regierung auf das Ergebnis reagieren muss. Vgl. K. Jacobs, *Attitudes ten aanzien van het akkoord en de uitslag*, in: ders. (2016), S. 25f.

⁶⁰ Siehe hierzu auch: Baudet (2017), S. 117ff.

⁶¹ Vgl. Heringa (2016), S. 19f. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass Initiativen für weitere Abstimmungen – beispielsweise über das neue Gesetz zum Thema Organspenden – scheiterten, da nicht genügend Unterschriften gesammelt werden konnten.

⁶² Bei der Abstimmung im April 2016 beliefen sie sich auf über 30 Millionen Euro. Über die Verteilung der Kosten entbrannte Streit zwischen den niederländischen Gemeinden und der nationalen Regierung. Zum Thema siehe: J. Engelkes, *Een kostenefficiënt referendum: de beschikbaarstelling van maximaal 35 miljoen euro door het kabinet*, in: Heringa (2016), S. 145ff; Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 31.

⁶³ Siehe hierzu beispielsweise: Heringa (2016), S. 15ff.

In inhaltlicher Hinsicht erschien manchen die Abstimmung über das Ukraine-Abkommen wenig sinnvoll, weil der Vertrag mit einem Umfang von über 2.000 Seiten erstens sehr komplex ist und die mit seinem Inkrafttreten einhergehenden Folgen zweitens nicht gut eingeschätzt werden können.⁶⁴ Es handelte sich zudem um ein Thema, das auf vergleichsweise wenig Interesse bei den niederländischen Bürgern stieß.⁶⁵ Auch die Tatsache, dass in der Kampagne immer auch andere bzw. allgemeinere Fragen aufgeworfen wurden und somit eine Vermischung von Inhalten stattfand, das eigentliche Thema bei manchen sogar in den Hintergrund rückte, störte viele.⁶⁶ In Bezug auf das Ukraine-Abkommen wurde diese Kritik durch die Äußerungen mancher Initiatoren verstärkt, nach denen es ihnen nicht um das konkrete Thema, sondern um die allgemeine Unzufriedenheit über die EU ging.⁶⁷ Aus Untersuchungen wurde allerdings deutlich, dass die meisten Wähler ihre Stimme sehr wohl aufgrund themenspezifischer Motive abgegeben hatten, allgemeiner Widerstand gegen oder Unterstützung für die EU spielte nur bei sehr wenigen Bürgern die entscheidende Rolle.⁶⁸

⁶⁴ Vgl. Heringa (2016), S. 20f. In einer Umfrage zum Referendum ergab sich auch vor diesem Hintergrund ein gemischtes Bild: 40% der Befragten hielten ein Abstimmung über dieses Thema für eine gute Idee, 37% für keine gute Idee. Diese Werte waren bedeutend niedriger als 2005 (66 zu 14%). Vgl. M. Rosema/P. Kanne/L. Klein Kranenburg, *Het 'Oekraïne-referendum' in de ogen van kiezers*, in: Heringa (2016), S. 105. In einer anderen Umfrage gab sogar nur ein Viertel der Befragten an, dass das Thema für ein Referendum geeignet war. Vgl. K. Jacobs, *Attitudes ten aanzien van het akkoord en de uitslag*, in: ders. (2016), S. 22. Mangelndes Interesse und die große Komplexität des Gegenstands waren für viele Bürger wichtige Gründe für die Nichtwahl. Vgl. Van der Kolk (2016), S. 30ff.

⁶⁵ Entsprechende Umfragedaten finden sich in: K. Jacobs, *Attitudes ten aanzien van het akkoord en de uitslag*, in: ders. (2016), S. 21.

⁶⁶ Vgl. Van der Meer (2017), S. 100f; Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 27f.

⁶⁷ Hierauf verweisen: Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 26f; Remkes (2017), S. 1.

⁶⁸ Vgl. K. Jacobs, *Stemgedrag en stemmotieven*, in: ders. (2016), S. 17f. Hier wird festgehalten, dass die meisten Gegner des Abkommens ihre Stimme aus Sorge vor der Korruption in der Ukraine und deren Konsequenzen für niederländische Finanzen sowie vor einer EU-Mitgliedschaft der Ukraine abgegeben hatten. Die Befürworter wollten vor allem die (Bevölkerung in der) Ukraine unterstützen und den Handel fördern. Nur kleiner Teil der Abstimmenden wollte sich mit seinem Votum für (6,7%) oder gegen (7,5%) die EU aussprechen.

Nach der Wahl am 15. März 2017 dauerte es über sieben Monate bis eine neue Regierung ihre Arbeit aufnehmen konnte. Das Kabinett Rutte III verfügt in beiden Kammern über eine nur hauchdünne Mehrheit von jeweils einer Stimme. Drei der vier beteiligten Parteien vertreten zum Thema Volksabstimmungen traditionell eine skeptische Haltung, die D66 war hingegen über Jahrzehnte deren größter Fürsprecher. Im Wahlprogramm hatte die Partei sich noch klar für die Beibehaltung des Wrr ausgesprochen.⁶⁹ Im Koalitionsvertrag der vier Parteien wurde nichtsdestotrotz dessen Abschaffung vereinbart. Begründet wurde dies damit, dass das beratende Referendum als Zwischenschritt hin zum bindenden Referendum eingeführt worden sei. Das eigentliche Ziel, das bindende Referendum, sei aufgrund der schwindenden politischen Unterstützung vorläufig jedoch nicht mehr erreichbar. Zudem habe das beratende Referendum die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt, unter anderem weil Kontroversen über das verwendete Prozedere und die Interpretation der Ergebnisse entstanden seien. Das neue Kabinett zog hieraus die Konsequenz, dass das Wrr abgeschafft werden soll.⁷⁰

Für die Umsetzung dieses Vorhabens ist in erster Linie die neue Innenministerin Kasja Ollongren von der D66 (!) zuständig. Ein Gesetz zur Abschaffung des Wrr wurde am 20. Dezember 2017 eingereicht. Rasch kam die Frage auf, ob ein beratendes Referendum über das Gesetz zur Abschaffung beratender Referenden durchgeführt werden kann. In das Gesetz waren hierzu Passagen aufgenommen worden, die dies verhindern sollten, indem sie das Wrr direkt für nicht mehr wirksam erklärten. Über die rechtliche Gültigkeit dieser Passagen wurde kontrovers diskutiert, der Staatsrat äußerte in einer Stellungnahme vom 20. Februar 2018, dass diese effektiv und rechtlich zulässig seien.⁷¹

⁶⁹ Vgl. D66, *Samen sterker – kansen voor iedereen*, 2016, online unter <https://d66.nl/content/uploads/sites/2/2016/12/Definitieve-VKP.pdf>, eingesehen am 25.02.2018, S. 157. Die Partei hielt hier fest: „Die Analyse der D66 aus ihren Anfangsjahren trifft noch stets zu. Die Demokratie und die öffentliche Verwaltung müssen gründlich renoviert werden. Wenn also das erste Mal ein neues Instrument wie das beratende Referendum verwendet wird, dann begrüßen wir das und lernen wir daraus. Wir plädieren nicht wie die anderen Parteien – die während der Kampagne durch Abwesenheit glänzten – für die Abschaffung dieser Erneuerung.“

⁷⁰ Vgl. VVD/CDA/D66/CU, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 2017, online unter <https://www.parlement.com/9291000/d/pdfs/Regeerakkoord20172021.pdf>, eingesehen am 25.02.2018, S. 8.

⁷¹ Vgl. Raad van State, *Advies W04.18.0031/1/Vo*, 20.02.2018, online unter <https://www.>

Die Kritik am Vorgehen der Regierung richtete sich jedoch nicht nur auf diesen Punkt, sondern auch darauf, dass das Wrr so schnell – noch vor der vorgesehenen Evaluation und dem Bericht der aktuell tätigen Staatskommission, die sich mit Problemen des parlamentarischen Systems befasst (s. unten) – abgeschafft werden soll. Am 22. Februar 2018 fand in der Zweiten Kammer die Abstimmung statt, in deren Rahmen eine Mehrheit aus den Abgeordneten der Koalitionsparteien sowie der SGP (76 dafür, 69 dagegen) das Gesetz zur Abschaffung des Wrr annahm. Ein Antrag zur Änderung des Gesetzestextes, durch die ein Referendum über das Gesetz ermöglicht worden wäre, wurde mit 71:74 Stimmen verworfen. Im Fokus der Kritik stand während der Debatte vor allem die D66, der vorgeworfen wurde, dass sie ihre Ideale ihrem Machtstreben untergeordnet habe. Insbesondere der oben bereits angesprochene Baudet appellierte vor der Abstimmung an die Abgeordneten der Partei: „Dies ist der Moment für die D66, um zu zeigen, dass ihre fünfzigjährige Existenz nicht umsonst gewesen ist. Ich rufe alle D66er im Saal auf: stimmt nach eurem Gewissen.“⁷² Der Fraktionsvorsitzende der D66, Alexander Pechtold, konstatierte nach der Sitzung, dass seine Partei noch stets für bindende Referenden sei, dass die beratenden Referenden als Zwischenlösung jedoch zu zu vielen Unklarheiten und Problemen geführt hätten.⁷³ Wenige Tage später bezeichnete er beratende Referenden als unzureichend und verwirrend, die Ukraine-Abstimmung führte als Beleg für die mit ihnen einhergehenden Probleme an.⁷⁴

In einer Umfrage, die wenige Tage nach der Entscheidung der Zweiten Kammer durchgeführt wurde, gaben 37% der Befragten an, dass sie die Entscheidung der Volksvertretung unterstützen. Deutlich höhere Zustimmungswerte ergaben sich bei den Personen, die im März 2017 VVD (63%), D66 (63%), PvdA (52%) und CDA (42%) gewählt hatten. Eine deutliche Mehrheit der Befragten (59%) stimmte nicht mit der Entscheidung der Zweiten Kammer über-

raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=12882&summary_only=&q=wrr, eingesehen am 25.02.2018.

⁷² Zitiert nach: NOS, *Meerderheid in Tweede Kamer voor afschaffen raadgevend referendum*, 22.02.2018, online unter <https://nos.nl/artikel/2218868-meerderheid-in-tweede-kamer-voor-afschaffen-raadgevend-referendum.html>, eingesehen am 23.02.2018.

⁷³ Vgl. ebd.

⁷⁴ Vgl. NOS, *Pechtold: wij blijven ons inzetten voor écht referendum*, 02.03.2018, online unter <https://nos.nl/artikel/2220415-pechtold-wij-blijven-ons-inzetten-voor-echt-referendum.html>, eingesehen am 04.03.2018.

ein, besonders kritisch waren die Wähler des FvD (98 %), der PVV (96 %), der SP (89 %), von 50plus (84 %) und der PvdD (82 %).⁷⁵ In der Woche zuvor hatten 34 % der Befragten dafür plädiert, dass beratende durch ein bindendes Referendum zu ersetzen, 30 % von ihnen wollten Referenden abschaffen, 20 % das Wrr mit einer höheren Beteiligungshürde behalten und 13 % das Wrr ohne Änderung in Kraft lassen. Ein Referendum über die Abschaffung des Wrr forderten 45 % der Befragten. Sehr deutlich wurde durch die Umfrage die Unzufriedenheit der Bürger: Eine Mehrheit der Befragten (56 %) stimmte der Aussage zu, dass das politische Den Haag sich nicht für die Meinung der Bürger interessiert, ein nahezu gleich großer Prozentsatz (57 %) vertrat die Auffassung, dass die Referenden abgeschafft werden, weil die Wähler nicht für das stimmen, was die Politiker wollen. Etwa zwei Drittel (68 %) aller Befragten und nicht weniger als 42 % der D66-Wähler vertraten die Auffassung, dass die Partei durch ihre Mitarbeit an der Abschaffung des Referendums ihre Ideale verraten habe. Zu erwähnen ist auch, dass mehr als die Hälfte der Teilnehmer der Aussage zustimmte, dass die Wähler zu wenig über die Themen wissen, um fundiert wählen zu können. 39 % von ihnen stimmten der Aussage zu, dass das politische System den Bürgern genug Einfluss auf die Entscheidungsfindungen in Den Haag gibt.⁷⁶

Schlussbetrachtung

Im Januar 2017 hat eine weitere Kommission (die *Staatscommissie parlementair stelsel*), die sich mit dem Funktionieren des parlamentarischen Systems beschäftigen und eventuell erforderliche Veränderungen erörtern soll, ihre Arbeit aufgenommen.⁷⁷ Ihre Einberufung ist erneut vor dem Hintergrund der in-

⁷⁵ Vgl. M. de Hond, *De stemming van 25 februari 2018*, online unter https://www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2018-02-25*gpt.pdf, eingesehen am 05.03.2018, S. 2.

⁷⁶ Vgl. M. de Hond, *De stemming van 18 februari 2018*, online unter <https://www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2018-02-18.pdf>, eingesehen am 05.03.2018.

⁷⁷ Die Kommission setzte sich aus (ehemaligen) Politikern und Wissenschaftlern zusammen. In ihrem ersten Bericht geht sie ausführlich auf aktuelle Probleme im System ein. Vgl. Staatscommissie parlementair stelsel, *Problemverkenning*, 18.10.2017, online unter <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/problemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel>, eingesehen am 22.02.2018. Nähere Informationen zur Arbeit der Kommission finden sich auf deren Internetseite (<https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl>).

tensiven Debatten über die Notwendigkeit staatsrechtlicher Reformen und die vermeintliche „Kluft“ zwischen vielen Bürgern und der Politik zu betrachten.⁷⁸ In ihrem Abschlussbericht, der Ende 2018 veröffentlicht werden soll, wird die Kommission eventuell auch wieder das Thema Volksabstimmungen erörtern. Selbst wenn entsprechende Empfehlungen formuliert werden sollten, erscheint deren politische Umsetzbarkeit jedoch kurz- und mittelfristig äußerst fraglich. Dies gilt erstens für die Beibehaltung beratender Referenden: Nach weniger als drei Jahren steht das Wrr vor dem Aus, allerdings muss die Erste Kammer hierüber noch entscheiden. Eine längerfristige Einbettung beratender Referenden in das politische System erscheint derzeit unwahrscheinlich, in Anbetracht der politischen Instabilität in der niederländischen Politik ist sie jedoch auch nicht völlig auszuschließen.⁷⁹ Zudem sind natürlich – ähnlich wie 2005 – spezifische Situationen denkbar, in denen sich eine Mehrheit für ein beratendes Referendum zu einem bestimmten Thema findet.

Die Chancen auf die Einführung bindender Referendum stehen aktuell noch deutlich schlechter: Ein erneuter Anlauf, den 2005 Abgeordnete der PvdA, D66 und GL gestartet hatten, war – nachdem er (ebenso wie das Wrr) jahrelang unbearbeitet geblieben war – in beiden Kammern in erster Lesung angenommen worden.⁸⁰ Am 23. November 2017 fand die zweite Abstimmung in der Zweiten Kammer statt, der Entwurf wurde nur von den Abgeordneten der PVV, der SP, der PvdD, 50plus, dem FvD sowie einer Abgeordneten von GL unterstützt. Die für eine Verfassung erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde somit deutlich verfehlt – insgesamt befürwortete nicht einmal ein Drittel der Parlamentarier den Entwurf. Bemerkenswert an der Abstimmung war vor allem, dass sogar Parteien, die traditionell für diese Reform sind und den Antrag ursprünglich eingereicht hatten, diesen nun nicht mehr unterstützten. Für die Einführung bindender Referenden müssten sich folglich nicht nur die Haltungen verschie-

⁷⁸ Wie unterschiedlich die Haltungen zu diesen Fragen sind, wird beispielsweise durch die Auseinandersetzung mit folgenden Büchern ersichtlich: Van der Meer (2017); Baudet (2017).

⁷⁹ Hintergründe für die Instabilität in der niederländischen Politik der letzten Jahre werden erörtert in: M. Wilp, *Die Parteienlandschaft der Niederlande*, in: F. Wielenga/M. Wilp (Hrsg.), *Die Niederlande. Ein Länderbericht*, Bonn 2015, S. 189ff.

⁸⁰ Zu diesem Antrag siehe: Breunese (2013), S. 346ff; Hendriks/van der Krieken/Wagenaar (2017), S. 73f.

dener Parteien deutlich verändern, sondern müsste zudem erneut ein langwieriger und überaus schwieriger Prozess in Gang gesetzt werden.

Die Geschehnisse der letzten Jahre haben sich nicht nur auf die Haltungen verschiedener Parteien, sondern auch auf die öffentliche Meinung ausgewirkt: Aus der zentralen Untersuchung zur Parlamentswahl vom 15. März 2017 geht hervor, dass eine Mehrheit der Teilnehmer (56 %) möchte, dass über einige wichtige Fragen Volksabstimmungen stattfinden – dieser Wert liegt niedriger als bei den Untersuchungen zu den vorherigen Wahlen.⁸¹ Dieser Abwärtstrend wird auch aus einer anderen Studie deutlich. In dieser werden zudem die Daten getrennt nach Bildungsniveau der Befragten ausgewiesen – aus der Analyse geht hervor, dass vor allem die Höhergebildeten Referenden seit 2016 deutlich kritischer bewerten.⁸² Bestätigt wird dieses Bild auch in einer Umfrage, die im April 2018 durchgeführt wurde: Eine Mehrheit der Befragten (56 %) sprach sich gegen die Abschaffung des Wrr aus, für eine Abschaffung äußerten sich 40 % von ihnen. Die Zahlen waren je nach Parteipräferenz sehr unterschiedlich, zudem ergaben sich deutliche Unterschiede hinsichtlich des Bildungsgrades: Eine Mehrheit der Hochgebildeten (53 % dafür, 43 % dagegen) äußerte sich für die Abschaffung des Gesetzes, in allen anderen Gruppen war eine deutliche Mehrheit dagegen.⁸³

Resümierend ist festzuhalten, dass sich Volksabstimmungen trotz aller Diskussionen und Kommissionsberichte der letzten Jahrzehnte in den Niederlanden nicht etabliert haben. Der zentrale Grund hierfür besteht darin, dass verschiedene Parteien – vor allem die VVD und der CDA – diesem Instrument grundsätzlich kritisch gegenüberstehen. Die sowieso vorhandene Skepsis ist

⁸¹ Vgl. K. Jacobs, *Referenda en andere institutionele hervormingen*, in: T. van der Meer/H. van der Kolk/R. Rekker (Hrsg.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, 24.02.2018, online unter <http://www.uva.nl/profiel/m/e/t.w.g.vandermeer/t.w.g.vandermeer.html>, eingesehen am 26.02.2018, S. 92ff.

⁸² Vgl. P. Dekker/J. den Ridder, *Publieke opinie*, in: SCP (Hrsg.), *De sociale staat van Nederland 2017*, Den Haag 2017, S. 67f. und S. 81.

⁸³ Vgl. M. de Hond, *De stemming van 8 april 2018*, online unter <https://tpo.nl/wp-content/uploads/2018/04/2018-04-08-dsw.pdf>, eingesehen am 09.04.2018, S. 3. Hinsichtlich der Parteipräferenzen ergab sich folgendes Bild: Eine Mehrheit der Anhänger der VVD (67 zu 30 %), des CDA (52 zu 45 %), der D66 (54 zu 34 %) und der PvdA (55 zu 42 %) plädierten für die Abschaffung des Wrr, die gegensätzliche Position überwog bei den Anhängern von GL (42 zu 51 %), der PvdD (14 zu 81 %), der SP (11 zu 89 %), des FvD (6 zu 93 %), der PVV (11 zu 88 %) und von 50plus (17 zu 79 %).

durch die Anwendungsfälle der letzten Jahre eher gewachsen, unter anderem weil die Ergebnisse der Abstimmungen über den Europäischen Verfassungsvertrag, das Ukraine-Abkommen und das Wiv die niederländische Regierung jeweils vor schwierige Herausforderungen gestellt haben. Die in diesen Situationen getroffenen Entscheidungen wurden kontrovers diskutiert und haben die politische Unzufriedenheit vieler Bürger verstärkt. Vor diesem Hintergrund überwiegt momentan bei vielen Parteien die Skepsis gegenüber Volksabstimmungen, auch die Zustimmungswerte in der Bevölkerung sind in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen rückläufig. Ob sich dieser Trend weiter fortsetzen wird, ist unklar – sicher erscheint hingegen, dass die Diskussionen über diese Ergänzung der niederländischen Demokratie auch in Zukunft nicht verstummen werden.