

DIREKTE DEMOKRATIE IN UNGARN

Kurze Zusammenfassung über die letzten zwei Jahrzehnte und Bemerkungen zum neuen ungarischen Grundgesetz

László KOMÁROMI
Katholische Universität Pázmány Péter

1. Vorheriger Normenbestand; Beschlüsse des Verfassungsgerichts¹

1.1. Normenbestand von 1989 bis 1997

Ungarns erstes Gesetz über die Volksabstimmung und das Volksbegehren² entstand im Laufe des politischen-wirtschaftlichen Transitionsprozesses von 1989/1990. Damals enthielt bereits die alte, im Jahre 1949 nach dem Muster der Stalin-Verfassung von 1936 verabschiedete ungarische Verfassung der Volksrepublik die Möglichkeit über Fragen von landesweiter Bedeutung auf Anordnung des Präsidialrats Volksabstimmungen abzuhalten,³ diese Vorschrift wurde jedoch in Detailregeln nie präzisiert und hat in der Praxis nie Bedeutung gewonnen. Im Morgenrot des Systemwandels tauchten jedoch solche Faktoren auf, die das letzte Parlament des Einparteienstaates dazu

¹ Der Artikel wurde am 23.01.2012 eingereicht. Die Entwicklung der Regelung und die praktischen Erfahrungen zwischen 1989 und 2010 habe ich am 20. November 2010 in einem Vortrag (*Unmittelbare Demokratie in Europa – Deutsche Träume und ungarische Realität*) an der deutschsprachigen Konferenz des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (*Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011; Mittel- und Osteuropa*) eingehender behandelt. Der Konferenzband ist zur Zeit der Abgabe dieses Manuskripts noch nicht erschienen. Eine ähnliche, auf Englisch verfasste Zusammenfassung ist auf der Webseite des Centre for Research on Direct Democracy zu lesen: László KOMÁROMI: Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th Century until Our Days. *C2D Working Paper Series*, 2010, 35. www.c2d.ch/files/C2D_WP35.pdf [Stand: 23.01.2012].

² Gesetz Nr. XVII/1989 über die Volksabstimmung und das Volksbegehren.

³ Gesetz Nr. XX/1949 über die Verfassung der Ungarischen Volksrepublik, § 20, Abs. 1.

bewegten, die in der Verfassung gegebene Möglichkeit gesetzlich zu regeln.⁴ Als erster Auslösefaktor wird meistens die Forderung von verschiedenen Umweltschutzorganisationen erwähnt, den mit der tschechoslowakischen Regierung gemeinsam geplanten Bau eines Staustufensystems an der Donau zu verhindern. Die Bewegung wollte über diese Frage eine Volksabstimmung organisieren und begann – ohne diesbezügliche Regelung – Unterschriften zu sammeln. Hinzu kam der Anspruch von Gemeinden, die über Fragen der territorialen Gliederung und Siedlungsentwicklung immer wieder Referenden hielten, zu diesen Prozessen geeignete Rechtsgrundlage zu haben. Sie wollten auch eine gewisse örtliche Steuer, den sogenannten Siedlungsentwicklungsbeitrag auferlegen, wozu jedoch laut einer Gesetzesverordnung⁵ die vorherige Zustimmung der Bürgerschaft notwendig war.

Das Parlament verabschiedete schließlich im Sommer des Jahres 1989 das erhoffte Gesetz, das die zwei Institutionen direkter Demokratie, den Volksentscheid und das Volksbegehren sowohl auf Landes- als auch auf örtlicher Ebene geregelte.⁶ Die Terminologie des damaligen Gesetzes war im Licht des internationalen Wortgebrauchs verwirrend: unter dem Titel ‘Landesweite Volksabstimmung’ (ungarisch: ‘Országos népszavazás’) wurde derjenige Prozess zusammengefasst, in welchem es zu einer Volksabstimmung kommt. Dabei machte es keinen Unterschied, ob es sich um die Bestätigung oder Verwerfung eines im Weg der parlamentarischen Gesetzgebung verabschiedeten Gesetzes handelt (Referendum) oder ob die Initiative auf von dem normalen gesetzgeberischen Prozess oder von existierenden Rechtsregeln unabhängiges Ziel gerichtet ist (Volksbegehren). Die Regelung der ‘landesweiten Volksabstimmung’ bezog sich auf beide Institutionen, ohne die wichtigen Unterschiede klar gemacht zu haben. Neben der ‘landesweiten Volksabstimmung’ kannte das Gesetz das ‘Volksbegehren’ (ungarisch: ‘Népi kezdeményezés’), dieser Ausdruck bedeutete aber nur die Agenda-Initiative: eine Gruppe von Wahlberechtigten konnte einen bestimmten Gegenstand auf die Tagesordnung des Parlaments setzen. Dieses Volksbegehren war nicht als eine erste Stufe des Volksgesetzgebungsverfahrens konzipiert (Volksantrag); Agenda-Initiative und Volksabstimmung blieben voneinander getrennte Institutionen.

Das Recht, eine Volksabstimmung zu veranlassen war nicht nur der Regierung, sondern auch 50 Parlamentsabgeordneten oder 50 000 Wahlbürgern gegeben; in solchen Fällen konnte die parlamentarische Mehrheit frei entscheiden, ob sie die Volksabstimmung anordnet. Im Falle aber, wenn die Anregung von wenigstens 100 000 Wahlbürgern (etwa 1,25% der Wahlberechtigten) kam, war das Parlament verpflichtet, die Volksabstimmung anzuordnen. Dementsprechend waren sowohl Parlamentsplebiszite als auch von den Bürgern stammende Volksinitiativen möglich.

⁴ Siehe dazu: Márta DEZSŐ – András BRAGYÓVA (2001): Hungary (Country Report). In: Andreas AUER – Michael BÜTZER (eds.): *Direct Democracy. The Eastern and Central European Experience*. Aldershot, Ashgate, 2001. [Abrufbar auch als Teil der *C2D Working Papers Series (7/2000)* unter www.c2d.ch/files/C2D_WP7.pdf, [Stand: 23.01.2012.] 64–66.

⁵ Gesetzesverordnung Nr. 12/1984. über den Siedlungsentwicklungsbeitrag.

⁶ Die Regelung und Praxis der lokalen Volksabstimmungen werden in diesem Artikel nicht behandelt.

Im letzten Fall, wenn die Initiatoren mindestens 100 000 Unterschriften gesammelt hatten, erlangte das Ergebnis der Volksabstimmung bindende Kraft; sonst konnte das Parlament auch konsultative Referenden anordnen. Finanz- und Personalfragen, sowie Fragen über die Erfüllung von aus bestehenden internationalen Abkommen stammenden Verpflichtungen waren ausgeschlossen. Das Teilnahmequorum war hoch: es war erforderlich, dass mehr als die Hälfte aller Stimmberechtigten an der Volksabstimmung gültig abstimmt. Interessant ist noch, dass das Gesetz vorschrieb, über eine formell neue Verfassung (Totalrevision) ein obligatorisches Referendum abzuhalten. Zur praktischen Anwendung kam jedoch diese Vorschrift nicht, weil die nachfolgende Verfassungsänderung, die Ungarn aus einer sozialistischen Volksrepublik in eine demokratische Republik umformte, nicht als eine neue Verfassung, sondern als eine Änderung der alten Verfassung angenommen wurde.

Bei der erwähnten Agenda-Initiative konnten 10 000 Wahlbürger einen Antrag stellen, das Parlament war aber nur in dem Falle zur Behandlung der Frage verpflichtet, wenn der Antrag von 50 000 Wahlbürgern kam.

1.2. Normenbestand von 1997 bis 2012

In den Jahren 1997/1998 wurden diese Regeln deutlich verändert.⁷ An der Schwelle des Parlamentsplebiszits über Ungarns NATO-Beitritt wurde das Teilnahmequorum von 50% um ein Zustimmungsquorum von 25% gesetzt (nur so hoffte die Regierung über diese Frage eine gültige Volksabstimmung organisieren zu können). Zu einer erfolgreichen Volksabstimmung war es erforderlich, dass die Mehrheit der Abstimmenden, aber mindestens mehr als 25% aller Stimmberechtigten auf die Frage dieselbe Antwort gibt. Gleichzeitig wurde aber das Antragsquorum auf das Doppelte, auf 200 000 erhöht (etwa 2,5% der Stimmberechtigten). Diese Zahl von Unterschriften sollte innerhalb von vier Monaten gesammelt werden. Das obligatorische Verfassungsreferendum für den Fall einer Totalrevision der Verfassung wurde gestrichen.⁸ Die Liste der verbotenen Gegenstände wurde erweitert. Es wurde auch eine vorherige, zweistufige Kontrolle der Initiativen eingeführt. Die Nationale Wahlkommission prüfte als erste Instanz die Zulässigkeit der Frage. Gegen die Entscheidung konnte man an das Verfassungsgericht appellieren. Wenn für die Initiative grünes Licht gegeben wurde, bestand noch die Möglichkeit, beim Verfassungsgericht wegen vermuteter Verfassungswidrigkeit auch gegen die parlamentarische Anordnung der Volksabstimmung eine Klage zu erheben.

⁷ Gesetz Nr. LIX/1997 über die Veränderung der Verfassung der Republik Ungarn, §§ 2-4.; Gesetz Nr. III/1998 über die landesweite Volksabstimmung und das Volksbegehren.

⁸ Der erste Satz der offiziellen Begründung des verfassungsändernden Gesetzes wies noch darauf hin, dass die neue Verfassung durch eine Volksabstimmung bestätigt wird. In der Tat enthielten jedoch weder das verfassungsändernde Gesetz, noch das neue Volksabstimmungsgesetz das obligatorische Verfassungsreferendum, welches durch § 7 des alten Volksabstimmungsgesetzes von 1989 noch gesichert war.

Dementsprechend sollte das Verfassungsgericht in mehreren Fällen über dieselbe Frage zweimal entscheiden.

Im Jahre 2002 – in Verbindung mit dem geplanten EU-Beitritt – wurde die Verfassung mit der Regel ergänzt, dass über Ungarns EU-Anschluss ein Volksentscheid abgehalten werden soll.⁹ Diese Verfassungsänderung bestimmte sowohl den Zeitpunkt (12. April 2003) als auch die Frage des Volksentscheides („Sind Sie damit einverstanden, dass die Ungarische Republik Mitglied der Europäischen Union wird?“) Ohne diese Verfassungsänderung wäre der Volksentscheid juristisch nicht erforderlich gewesen, die Regierung und die Opposition hielten es jedoch für politisch notwendig, dass der Beitrittsvertrag vom Volk bestätigt wird.¹⁰

1.3. Die Praxis des Verfassungsgerichts

In Verbindung mit verschiedenen Initiativen hat das Verfassungsgericht mehrmals Lücken der gesetzlichen Regelung gefüllt. Diese Beschlüsse waren grundlegend für die Praxis der Referenden. Das Verfassungsgericht hat z.B. ausgesprochen, dass eine der Volksabstimmung unterbreitete Frage auf keine versteckte Verfassungsänderung gerichtet sein darf.¹¹ Die direkte Machtausübung erklärte es Ausnahmefall der Volkssouveränität, es fügte aber hinzu, dass in diesen Ausnahmefällen die direkte Machtausübung des Volkes über der repräsentativen Macht steht und dass das Parlament Vollstrecker des Volkswillens wird. Der auf Grund der Initiative von Staatsbürgern obligatorisch ausgelöste Volksabstimmungsprozess ist gegenüber der vom Parlament nach freiem Ermessen angeordneten Volksabstimmung zu bevorzugen.¹² Auch die Kriterien für die Eindeutigkeit der dem Referendum unterbreiteten Frage wurden vom Verfassungsgericht bestimmt.¹³ Es wurde auch erklärt, dass das Verfassungsgericht den Volksabstimmungsprozess auch nach seiner positiven Entscheidung über die Zulässigkeit der Frage stoppen kann, wenn

⁹ Gesetz Nr. LXI/2002 über die Änderung der Verfassung (Gesetz Nr. XX/1949) § 10.

¹⁰ In der Debatte war nur der Zeitpunkt des Volksentscheides umstritten: die Regierung wollte den Tag der Abstimmung im Voraus in der Verfassung festsetzen, ohne Hinsicht auf das Datum der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages; die Opposition hielt es jedoch für notwendig, dass die Bürger erst nach der Unterzeichnung – in Kenntnis der endgültigen Fassung –, aber noch vor der parlamentarischen Ratifizierung über den Vertrag abstimmen. (Siehe dazu die Reden am 33. Sitzungstag des Parlaments am 13. November 2002 am Nachmittag.) Schließlich wurde der Volksentscheid dem Plan der Regierung entsprechend am 12. April 2003 abgehalten; die Rohübersetzung des Vertrages war bereits am 10. März auf der Webseite des Außenministeriums erreichbar. Das Parlament ermächtigte die Regierung am 15. April zur Unterzeichnung des Vertrages (Parlamentsbeschluss Nr. 37/2003), die am 16. April in Athen erfolgte. Am 17. Dezember 2003 wurde der Vertrag vom Parlament bestätigt (Parlamentsbeschluss Nr. 133/2003) und am 23. Dezember die Ratifikationsurkunde hinterlegt. Der Beitrittsvertrag wurde erst am 30. April 2004 als Gesetz veröffentlicht (Gesetz Nr. XXX/2004).

¹¹ Beschlüsse Nr. 2/1993. (I. 22.) und 25/1999. (VII. 7.) des VfG.

¹² Beschluss Nr. 52/1997. (X. 14.) des VfG.

¹³ Beschlüsse Nr. 32/2001. (VII. 11.) und 52/2001. (XI. 29.) des VfG.

das nach der Zulässigkeitsentscheidung eventuell eingetretene Ereignisse, wie z.B. eine Verfassungsänderung oder das Inkrafttreten bzw. Außerkraftsetzung eines internationalen Abkommens nötig macht.¹⁴ Das Verfassungsgericht hat schließlich auch dargelegt, dass die vom Volk beantragte Volksabstimmung lediglich dazu dient, den parlamentarischen Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen.¹⁵

2. Praktische Erfahrungen

Seit 1989 kam es in Ungarn zu sechs landesweiten Volksabstimmungen über insgesamt zwölf Fragen. Bereits vor der ersten freien Parlamentswahl, im November 1989 haben die Bürger im Rahmen der sogenannten 'Vier-Ja' Volksabstimmung über vier, von einer Oppositionspartei, dem Bund der Freien Demokraten (SZDSZ), veranlasste Fragen abgestimmt.¹⁶ Die Initiative war vor allem gegen die Absicht der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP) gerichtet, noch vor der ersten freien Parlamentswahl den neuen Präsidenten der Republik wählen zu lassen, der später als bedeutende Kontrollmacht gegenüber dem neuen Parlament hätte agieren können. Diese erste landesweite Volksabstimmung brachte – unter Teilnahme von etwa 58% der Stimmberechtigten (wesentlich mehr als das Teilnahmequorum von 50%) – den Sieg der Initiatoren und trug dazu bei, dass sich die SZDSZ vor der Wahl große Popularität verschaffen konnte.

1990, bereits nach der Wahl versuchte die Nachfolgerpartei der ehemaligen MSZMP, die oppositionelle Ungarische Sozialistische Partei (MSZP) sich mit einem Volksbegehren über die Einführung der direkten Präsidentenwahl zu popularisieren. In diesem Fall blieb jedoch der Erfolg aus, weil sich nur etwa 14% der Berechtigten an der Abstimmung beteiligten, die deshalb ungültig war.¹⁷

1997 und 2003 kam es zu Referenden in Verbindung mit Ungarns Anschluss an die Institutionen der transatlantischen Integration. 1997 wurde ein Parlamentsplebiszit über Ungarns NATO-Anschluss abgehalten, was schließlich – Dank der Senkung des Quorums zwei Wochen früher (statt eines Teilnahmequorums von 50% ein Zustimmungsquorum von 25% – siehe oben I./2.) – mit einer Teilnahme von 49% der Berechtigten und einer überzeugenden Mehrheit der 'Ja'-Stimmen gültig war. (41,5% aller Berechtigten haben mit 'Ja' abgestimmt, so wurde das Zustimmungsquorum von 25% erreicht.) 2003 kam es zu einem obligatorischen Referendum über Ungarns

¹⁴ Beschlüsse Nr. 40/2004. (X. 27.) und 67/2008. (IV. 30.) des VfG.

¹⁵ Beschluss Nr. 130/2008. (XI. 3.) des VfG.

¹⁶ A) „Soll der Präsident der Republik erst nach den Parlamentswahlen gewählt werden?“ (Ergebnis: Ja: 50,07%); B) „Sollen die Parteiorganisationen die Arbeitsplätze verlassen?“ (Ergebnis: Ja: 95%); C) „Soll die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (MSZMP) über das in ihrem Eigentum oder in ihrer Verwaltung stehende Vermögen Rechenschaft ablegen?“ (Ergebnis: Ja: 95%); D) „Soll die Arbeiterwache [Betriebskampfgruppen] aufgelöst werden?“ (Ergebnis: Ja: 95%).

¹⁷ Zum Hintergrund der ungarischen landesweiten Volksabstimmungen mit weiteren Einzelheiten siehe: KOMÁROMI op. cit., esp. Annex IV. Siehe außerdem die Datenbank der Centre for Research on Direct Democracy (www.c2d.ch) und die Suchmaschine für direkte Demokratie von Beat MÜLLER (www.sudd.ch).

EU-Beitritt. Die geringe Teilnahme (46%) rief gewisse Enttäuschung hervor, die überwiegende Mehrheit war jedoch auch in diesem Fall für den Beitritt (38% aller Berechtigten stimmten für den Beitritt).

2004 wurde eine Volksabstimmung über zwei Fragen abgehalten: über die erleichterte Gewährung der Staatsangehörigkeit für Auslandsungarn und über das Verbot der Privatisierung von staatlichen Gesundheitsorganisationen. Die erste Initiative stammte von einer zivilen Organisation, dem Weltverband der Ungarn, die zweite hat die linksextremistische Arbeiterpartei in Gang gesetzt. Die Abstimmung war wegen der geringen Teilnahme (37%) in beiden Fragen ungültig, obwohl die Mehrheit (im ersten Fall eine ziemlich knappe Mehrheit) die Initiativen billigte. Das Zustimmungsquorum von 25% wurde nicht erreicht: bei der Frage über die Staatsangehörigkeit stimmten nur 18,9%, bei der Frage der Privatisierung nur 23,89% aller Stimmberechtigten mit 'Ja' ab.

Im Jahre 2008 wurde auf die Initiative des oppositionellen FIDESZ – Ungarischen Bürgerbundes eine Volksabstimmung über die Abschaffung der von ambulanten Kranken und Krankenhauspatienten zu zahlenden Gebühren bzw. des Tagesgelds und über die Abschaffung der Studiengebühren für die staatliche höhere Ausbildung abgehalten. Die in drei Fragen formulierten Forderungen waren gegen die Regierung gerichtet; diese Gebühren wurden von der FIDESZ als Symbole der Regierungspolitik dargestellt. Schließlich brachte die Volksabstimmung den Initiatoren einen großen Erfolg. Unter Teilnahme von etwa 50,5% der Stimmberechtigten haben mehr als 80% der Teilnehmenden mit 'Ja' abgestimmt. Das Zustimmungsquorum von 25% wurde bei allen Fragen erreicht (41,31% – 42,11% – 41,16%). Die Regierungskoalition ging auseinander und bei der nächsten Parlamentswahl im Jahre 2010 erreichte die FIDESZ mit den mit ihr verbündeten Christdemokraten eine Zweidrittelmehrheit.

Auch jene Initiativen, die gestartet wurden, aber nicht zu einer Volksabstimmung führten, sind kurz zu erwähnen. Nur verhältnismäßig wenige von ihnen fanden bei der Öffentlichkeit großen Anklang, die meisten sind von der Nationalen Wahlkommission bzw. dem Verfassungsgericht für unzulässig erklärt worden. Die Zahl der verschiedenen bürgerlichen Initiativen war bis zum Jahr 2006 einige Dutzend pro Jahr, ab 2007 erhöhte sie sich auf mehrere Hundert. Viele von denen waren Anträge von Einzelpersonen, weil gemäß dem Volksabstimmungsgesetz von 1998 keine Mindestzahl von Unterstützern zum Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens vorgeschrieben ist. Das bedeutet eine große Last für die Nationale Wahlkommission und für das Verfassungsgericht. In Zusammenhang mit der wachsenden Zahl von Bürgeranträgen sprach der Präsident des Verfassungsgerichts 2008 in einem Interview über eine schlummernde Mine, die in den letzten Jahren explodierte.¹⁸

¹⁸ Emília KRUG: Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról. [Eine schlummernde Mine. Den Geist der Volksabstimmung ließ nicht das Verfassungsgericht aus der Flasche heraus. Péter Paczolay über den verfassungsrichterlichen Aktivismus.] *168 Óra Online*, 4. Juli 2008. www.168ora.hu/cikk.php?cikk=21823 [Stand: 23.01.2012.]

Was die Agenda-Initiativen anbelangt: zwischen 1995 und 2011 wurden dem Parlament 13 solche Anträge eingereicht; das Parlament nahm von denen nur zwei an, einer wurde nicht auf die Tagesordnung gesetzt, die anderen wurden abgelehnt.¹⁹

Auch auf Grund dieses insgesamt bescheidenen Erfahrungsguts der letzten zwei Jahrzehnte lässt sich einiges feststellen. Erstens: In Ungarn haben politische Parteien die größte Chance ein Volksbegehren durchzusetzen. Zivile Organisationen hatten bis heute kaum eine solche Mobilisierungskraft, wodurch sie die erforderliche Zahl von Unterschriften hätten erreichen können. Nur einmal kam es zu einer landesweiten Volksabstimmung, bei der die Initiative von einer Zivilorganisation, dem Weltverband der Ungarn, stammte (Staatsangehörigkeit für Auslandsungarn, 2004). Dementsprechend funktioniert das Volksbegehren in der Praxis vor allem als eine politische Waffe der Oppositionsparteien gegen die Regierung. Zweitens: Die verhältnismäßig seltenen Volksabstimmungen (durchschnittlich vierjährig eine) konnten bis heute die wichtigste Funktion der direktdemokratischen Instrumente nicht erfüllen. Diese Abstimmungen sind keine solchen punktuellen Eingriffe, mit denen die politische Klasse ständig rechnen und deshalb die referendumsfähigen Kräfte in den Entscheidungsprozess einbeziehen sollte.²⁰ Sie haben auch nicht zu einem anderen Politikstil geführt in dem Sinne, dass die Machtinhaber ihre Politik den Wählern tatsächlich und tiefgründig vermitteln. Volksabstimmungen konnten in Ungarn nicht zur Aufhebung politischer Blockaden, zur Flexibilisierung der Politik, zu rationelleren Debatten über öffentliche Angelegenheiten beitragen.²¹ Die Bürger haben deshalb den Lernprozess, der zu einer höheren Kompetenz in politischen oder wirtschaftlichen Fragen führen könnte, noch nicht begonnen. Auf der anderen Seite wird der Vertrauensmangel gegenüber Politikern, Presse und anderen gemeinnützigen Organisationen immer größer. Auch gegen die Gesetze und andere Rechtsvorschriften ist die ungarische Gesellschaft grundsätzlich misstrauisch eingestellt.²²

¹⁹ Die Themen und Entscheidungen sind auf der Webseite des Parlaments zugänglich: www.mkogy.hu/fotitkar/nepszav/nepi_kezd_1990_.htm [Stand 23.01.2012.]

²⁰ Zu dieser Funktion siehe: Werner J. PATZELT: Populäre Missverständnisse 'direkter Demokratie' als Herausforderungen von Politik und politischer Bildung. In: Peter NEUMANN – Denise RENGER (eds.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz*. [Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie, Band 7] Baden-Baden, Nomos, 2010. 218.

²¹ Diese möglichen positiven Wirkungen direkter Demokratie sind durch Otmar JUNG zusammengefasst: Grundsatzfragen der direkten Demokratie. In: Andreas KOST (ed): *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, 2005. 339.

²² TÓTH, István György: *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében. A gazdasági felemelkedés társadalmi-kulturális feltételei című kutatás zárójelentése*. [Misstrauen, Normstörungen, Ungerechtigkeitsgefühl und Paternalismus im Wertesystem der ungarischen Gesellschaft. Schlussbericht der Forschung über die sozio-kulturellen Voraussetzungen des wirtschaftlichen Aufschwungs]. Budapest, Társi Social Research Institute Inc., 2009. www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/gazdkult_elemzeszaro_toth.pdf [Stand: 23.01.2012.]

3. Die Regelung im neuen ungarischen Grundgesetz 2011

Nachdem die FIDESZ-KDNP bei der Parlamentswahl von 2010 eine Zweidrittelmehrheit erreicht hatte, entschied die Koalition eine neue Verfassung für Ungarn zu geben. Der die neue Verfassung vorbereitende Parlamentsausschuss begann seine Arbeit im Sommer 2010. Sowohl zentrale Staatsorgane als auch die Interessenvertreter von lokalen Autonomien, wissenschaftlichen Institutionen und Zivilorganisationen wurden aufgefordert ihre Vorschläge und Ideen mitzuteilen. Auch viele Privatpersonen haben Vorschläge formuliert und dem Parlamentsausschuss zugeschickt. Diese Stellungnahmen wurden auf der Webseite des Ausschusses veröffentlicht.²³ Unter den so zugänglich gemachten Vorschlägen gab es nur wenige, die die Fragen der direkten Demokratie eingehender untersuchten.²⁴ Mehrere haben jedoch vorgeschlagen, die neue Verfassung dem Referendum zu unterwerfen.²⁵ Sonst waren die Vorschläge in ihrer Richtung (mehr oder weniger direkte Demokratie) verschieden.

Inwieweit diese Vorschläge bei den Verhandlungen des Ausschusses berücksichtigt wurden, ist nicht klar. Der am 10. Dezember 2010 unter Nr. H/2057 dem Parlament eingereichte Beschlussantrag des Parlamentsausschusses über die Regelungsprinzipien der neuen Verfassung sah nur eine einzige Änderung der aktuellen Regelung vor: in Zukunft solle auch die Teilrevision der Verfassung

²³ www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_ckl=39&p_biz=I005 [Stand: 23.01.2012.]

²⁴ Siehe z.B. Károly TÓTHs im Jahre 2008 bereits publizierte Abhandlung seitens der Gáspár-Károli-Protestantischen Universität: *Az országos népszavazás néhány aktuális problémájának vázlata. [Abriss einiger aktuellen Probleme der landesweiten Volksabstimmung]* In: Márta DEZSŐ – István KUKORELLI (eds.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* [Festschrift für János Sári zu seinem 70. Geburtstag] Budapest, Rejtjel Kiadó, 2008. 377–385. (Auf der Webseite des Parlamentsausschusses: www.parlament.hu/biz/aeb/info/karoli_egy.pdf, 12–19.) [Stand: 23.01.2012.] Siehe ferner István KUKORELLIS noch vor dem Volksabstimmungsgesetz von 1998 entstandene Abhandlung mit dem Titel: *A népszavazási törvény – de lege ferenda. [Die Volksabstimmungsgesetz – de lege ferenda]* – auf der Webseite des Parlamentsausschusses unter den Vorschlägen des Forums Zivilen Zusammenschlusses (Civil Összefogás Fórum) publiziert, www.parlament.hu/biz/aeb/info/cof.pdf [Stand: 23.01.2012.] 16–19. Siehe ferner: KOMÁROMI, László – PÁLLINGER, Zoltán Tibor: *Javaslatok a közvetlen demokratikus intézmények szabályozására az új alkotmányban.* [Vorschläge zur Regelung der direktdemokratischen Institutionen in der neuen Verfassung] www.parlament.hu/biz/aeb/info/klpz.pdf [Stand: 23.01.2012.]

²⁵ Siehe z.B. die Vorschläge des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Ungarischen Akademie der Wissenschaften: BALÁZS, István et al.: *Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának Szabályozási Koncepciójához* [Vorschläge zur Regelungskonzeption der Verfassung der Republik Ungarn] (www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf [Stand: 23.01.2012.] 8.; TAKÁCS, Albert (seitens der Corvinus Universität Budapest): *Adalékok az új alkotmány koncepciójához.* [Beiträge zur Konzeption der neuen Verfassung. www.parlament.hu/biz/aeb/info/corvinus.pdf [Stand: 23.01.2012.] 1–2.; ZLINSZKY, János (unter Teilnahme von Miklós KENGYEL, Ferenc MÁDL und József RADNAY) seitens des Batthyány Professorenkreises: *Javaslatok és észrevételek az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Eseti Bizottsága részére.* [Vorschläge und Bemerkungen für den die neue Verfassung vorbereitenden Parlamentsausschuss]. www.parlament.hu/biz/aeb/info/prof_batthyany_kore.pdf [Stand: 23.01.2012.] 3.

in die Liste der für ein Volksbegehren verbotenen Gegenstände kommen, wie es aus der Auslegung des Verfassungsgerichts hervorgehe.²⁶ Das Parlament hat den Beschlussantrag am 7. März 2011 angenommen und als Anlage seines Beschlusses über die Vorbereitung der Verabschiedung der neuen Verfassung veröffentlicht.²⁷

Der FIDESZ–KDNP Fraktionsbund setzte jedoch bereits am 10. Februar 2011 eine dreiköpfige Kommission mit dem Auftrag ein, die neue Verfassung in Worte zu fassen. Kommissionsleiter József Szájer erklärte den Beschluss des Parlamentsausschusses für eine Diskussionsgrundlage, die die Richtlinien bestimmt. Der Text des Verfassungsentwurfs wurde am 14. März 2011 von 261 Parlamentsabgeordneten des Fraktionsbundes dem Parlament eingereicht²⁸ und – mit wenigen Änderungen – am 18. April 2011 von der Plenarsitzung angenommen und am 25. April im Ungarischen Staatsanzeiger veröffentlicht. Da das obligatorische Verfassungsreferendum bereits 1998 abgeschafft wurde (siehe oben I./2.), wurde das neue Grundgesetz – trotz diesbezüglicher Forderungen der Opposition – keinem Referendum unterworfen. Es ist am 1. Januar 2012 in Kraft getreten.

Die Bestimmungen über die direktdemokratischen Instrumente sind in deutscher Übersetzung die folgenden:

Grundgesetz von Ungarn²⁹
(25. April 2011)

Grundlegende Bestimmungen

Art. B)

(3) *Die Quelle der öffentlichen Gewalt ist das Volk.*

(4) *Das Volk übt seine Macht durch seine gewählten Abgeordneten, ausnahmsweise unmittelbar aus.*

Freiheit und Verantwortung

Art. XIII

(7) *Jeder, der an der Wahl der Parlamentsabgeordneten wahlberechtigt ist, hat das Recht an einer landesweiten Volksabstimmung teilzunehmen.*

²⁶ Beschlussantrag des die neue Verfassung vorbereitenden Parlamentsausschusses über die Regelungsprinzipien der neuen Verfassung vom 20. Dezember 2010. Gesetzgebende Gewalt, Paragraph 10, Seite 10. Im Internet abrufbar unter www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf [Stand: 23.01.2012.]

²⁷ Beschluss Nr. 9/2011. (III. 9.) des Parlaments.

²⁸ Gesetzentwurf Nr. T/2627 – Grundgesetz von Ungarn.

²⁹ Den Auszug habe ich aus dem Ungarischen selbst ins Deutsche übersetzt; bei Parallelen mit der alten Verfassung (Gesetz Nr. XX/1949) habe ich jedoch die Übersetzung der digitalen Gesetzessammlung des Complex Verlags (HMJ – Hatályos Magyar Jogszabályok három nyelven, DVD) als Grundlage genommen.

Jeder, der an der Wahl der Abgeordneten und Bürgermeister in der örtlichen Selbstverwaltung wahlberechtigt ist, hat das Recht an einer lokalen Volksabstimmung teilzunehmen.

Der Staat

Landesweite Volksabstimmung

Art. 8

- (1) Das Parlament ordnet auf Anregung von wenigstens 200 000 wahlberechtigten Bürgern eine landesweite Volksabstimmung an. Das Parlament kann auf die Anregung der Präsidenten der Republik, der Regierung oder von 100 000 wahlberechtigten Bürgern eine landesweite Volksabstimmung anordnen. Die bei der gültigen und erfolgreichen Volksabstimmung gefasste Entscheidung ist für das Parlament verbindlich.*
- (2) Der Gegenstand einer landesweiten Volksabstimmung kann eine in den Kompetenzbereich des Parlaments gehörende Frage sein.*
- (3) Keine landesweite Volksabstimmung darf abgehalten werden:*
 - a) über eine Frage die auf die Änderung des Grundgesetzes gerichtet ist;*
 - b) über den Staatshaushaltsplan, über dessen Durchführung, über zentrale Steuerarten, Gebühren, Zölle sowie über den Inhalt von Gesetzen über die zentralen Bedingungen der örtlichen Steuern;*
 - c) über den Inhalt von Gesetzen über die Wahl von Parlamentsabgeordneten, Abgeordneten und Bürgermeister in der örtlichen Selbstverwaltung sowie Mitglieder des Europäischen Parlaments;*
 - d) über die sich aus einem internationalen Vertrag ergebenden Verpflichtungen;*
 - e) über die in den Kompetenzbereich des Parlaments gehörenden Personalfragen und Fragen der Organisationsgestaltung;*
 - f) über die Auflösung des Parlaments;*
 - g) über die Auflösung der Vertretungskörperschaft der örtlichen Selbstverwaltung;*
 - h) über die Verkündung des Kriegszustandes bzw. die Verhängung des Ausnahmezustandes und des Notstandes sowie über die Verhängung und Verlängerung des Präventivschutz-Zustandes;*
 - i) über Fragen bezüglich der Teilnahme an Militäroperationen;*
 - j) über die Ausübung einer allgemeinen Amnestie.*
- (4) Die landesweite Volksabstimmung ist gültig, wenn mehr als die Hälfte aller wahlberechtigten Bürger gültig abgestimmt hat, und erfolgreich, wenn mehr als die Hälfte der gültig abstimmenden wahlberechtigten Bürger auf die formulierte Frage eine identische Antwort gegeben haben.*

Der Präsident der Republik

Art. 9

(3) Der Präsident der Republik

d) kann eine landesweite Volksabstimmung anregen;

Örtliche Selbstverwaltungen

Art. 31

(2) Über die in den Kompetenz- und Aufgabenbereich der örtlichen Selbstverwaltung gehörenden Angelegenheiten kann gemäß gesetzlichen Bestimmungen eine örtliche Volksabstimmung gehalten werden.

4. Die wichtigsten Änderungen

Das neue ungarische Grundgesetz hat die bisher gültige Regelung der direktdemokratischen Institutionen in den folgenden Punkten geändert:

- a) Unter den grundlegenden Bestimmungen wurde die direkte Machtausübung des Volkes für exzeptionell erklärt. (Die alte Verfassung hatte noch die repräsentative und unmittelbare Machtausübung gleichgeordnet.)
- b) Die konsultative Volksabstimmung und die Agenda-Initiative sind aus der Verfassung herausgekommen.
- c) Die Liste der verbotenen Gegenstände wurde auch verändert. Wichtig ist dabei, dass über die Änderung der Verfassung keine Volksabstimmung gehalten werden darf.
- d) Es wurde die Möglichkeit abgeschafft, dass das Parlament auf den Antrag von einem Drittel der Parlamentsmitglieder eine Volksabstimmung anordnet.
- e) Das Teilnahmekorum wurde auf das Doppelte erhöht.

Wichtig ist zu bemerken, dass sich aus der vom Parlament angenommenen Konzeption des Vorbereitungsausschusses nur die im Punkt c) erwähnte Änderung ableiten lässt. Die anderen sind ziemlich unerwartete Modifikationen.³⁰

³⁰ Obwohl diese Änderungen, besonders was Punkt e) anbelangt, eine grundlegende Umgestaltung der direktdemokratischen Instrumente bedeuten, beschäftigte sich die ungarische Verfassungswissenschaft bis zur Einreichung dieses Artikels kaum mit dem Thema. Am 9. März 2012 wurde eine Konferenz mit dem Titel *Hungary's New System of Direct Democracy: International and National Perspectives* an der Andrassy Gyula Deutschsprachigen Universität und an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Péter-Pázmány-Universität in Budapest veranstaltet, wo sich besonders Lóránt Csink mit der neuen Regelung beschäftigte. (*Tendencies of Direct Democracy in Hungary – Referendums in the Light of the New Basic Law*) Die Vorträge der Konferenz werden voraussichtlich noch im Jahr 2012 veröffentlicht.

Ad a)

Dass die direkte gegenüber der repräsentativen Machtausübung als exzeptionelle Erscheinung der Volkssouveränität gilt, hat vor allem nicht eine quantitative Bedeutung. In Ungarn kam es zu Volksgesetzgebungsverfahren auch früher viel seltener, als zu parlamentarischen Gesetzgebungsprozessen. Es ist auch in Ländern mit ausgeprägter direktdemokratischer Praxis selbstverständlich. Auch in der Schweiz werden mehr als 90% der Gesetze auf parlamentarischem Wege angenommen. Dass Volksabstimmungen nachdrücklich zu den Ausnahmefällen gehören, soll wahrscheinlich eher als Rangverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Machtausübung, zwischen parlamentarischer und partizipatorischer Entscheidungsverfahren verstanden werden. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass diese prinzipielle Bestimmung ihre praktische Bedeutsamkeit bei der Erhöhung des Teilnahmequorums erhält.

Ad b)

Das konsultative Referendum und die Agenda-Initiative waren in den letzten zwanzig Jahren gar nicht beziehungsweise nur kaum praktizierte Institutionen. Auch weiterhin kann eine Volksabstimmung als konsultativ gelten, wenn das Quorum nicht erreicht wird und so das Ergebnis für das Parlament nicht bindend ist. Die Agenda-Initiative hätte vielleicht mehr Bedeutung gehabt, wenn es als erster Schritt eines Volksgesetzgebungsverfahrens konzipiert gewesen wäre. Zur Zeit der Einreichung des Manuskripts dieser Zusammenfassung ist noch das alte Volksabstimmungsgesetz in Kraft und es enthält die Regeln der Agenda-Initiative, obwohl das geltende neue Grundgesetz dieses Instrument nicht kennt. Der von dem Justizminister dem Parlament am 10. Juni 2011 eingereichte Volksabstimmungsgesetzesentwurf (Nr. T/3479) sieht das Agenda-Initiativrecht nicht mehr vor.

Ad c)

Über Fragen, die auf eine Abänderung des Grundgesetzes gerichtet sind, darf man in Ungarn keine Volksabstimmung abhalten. Die Richtlinien des Verfassungsausschusses erklärten dies damit, dass dadurch die Interpretation des Verfassungsgerichts ins Grundgesetz eingebaut wird. Das Verfassungsgericht sprach 1993 aus, dass eine der Volksabstimmung unterbreitete Frage keine versteckte Verfassungsänderung enthalten darf.³¹ Dieser Beschluss entstand in Verbindung mit einer Initiative der Assoziation der unter dem Existenzminimum lebenden Bürger, die mittels eines Volksentscheids das Parlament auflösen (abberufen) wollte. Bei der Verfassungsänderung von 1997 wurde dann die Liste der verbotenen Gegenstände mit der Regel erweitert, dass man über die Bestimmungen der Verfassung zum Volksentscheid bzw. Volksbegehren keine Volksabstimmung abhalten darf. (Nach grammatischer Interpretation heißt es, dass man über andere Bestimmungen der Verfassung abstimmen kann.) Das Verfassungsgericht hielt sich jedoch an seinem

³¹ Beschluss Nr. 2/1993. (I. 22.) des VfG.

früheren Standpunkt und wies eine Initiative über die direkte Präsidentenwahl zurück. Diesmal fügte es aber hinzu, dass das Verbot nur für von Wahlbürgern initiierte Volksabstimmungen gilt und erklärte: „Die vom Parlament angenommene Verfassungsänderung kann durch eine bindende Volksabstimmung bestätigt werden.“³²

In diesem Sinne ist deshalb sowohl die Auffassung des Verfassungsausschusses als auch das Grundgesetz selbst gegensätzlich zum Standpunkt des Verfassungsgerichts, weil der neue Text nicht nur ‘von unten’ kommende Verfassungsinitiativen, sondern auch ‘von oben’ angeordnete Verfassungsplebiszite ausschließt. Dadurch wird auch die Möglichkeit verworfen, dass das Parlament der von ihm angenommenen Verfassungsänderung (oder einfachen Gesetz) durch eine Volksabstimmung mehr Legitimation gibt. Auch wenn bürgerliche Verfassungsinitiativen im europäischen Vergleich exzeptionell sind, ist das ausdrückliche Verbot von Verfassungs- und einfachen Gesetzesplebisziten ungewöhnlich. Es ist zu bemerken, dass das erste Volksabstimmungsgesetz von 1989 noch vorschrieb, eine neue Verfassung von Ungarn mittels eines Referendums anzunehmen.³³

Ad d)

Laut Grundgesetz darf das Parlament auf Antrag des Staatsoberhauptes, der Regierung oder von mindestens 100 000 Wahlbürgern eine Volksabstimmung anordnen. (Wenn die Initiative von wenigstens 200 000 Wahlbürgern stammt, ist das Parlament verpflichtet, die Volksabstimmung anzuordnen.) Das bedeutet, dass das Parlament bei der Anordnung von Volksabstimmungen an eine Initiative des Präsidenten, der Regierung oder von einer bestimmten Zahl von Wahlbürgern gebunden ist, aus eigenem Entschluss darf es keine Entscheidung dem Referendum unterwerfen. (Die alte Verfassung enthielt noch die Regel, dass das Parlament auf die Initiative eines Drittels der Parlamentsabgeordneten eine Volksabstimmung anordnen kann.) Durch das neue Grundgesetz wird so die ursprüngliche Bedeutung des Referendums nicht wahrgenommen: der repräsentative Gesetzgeber gibt das Recht zur Entscheidung dem souveränen Volk zurück (referre), von dem er sein Mandat bekommen hat. Dadurch wird das Parlament bei Volksabstimmungen viel eher in eine unselbständige Vollstreckungsrolle gezwungen als früher.

Ad e)

Das neue Grundgesetz erweckt die alte, zwischen 1989 und 1997 geltende Regel wieder, dass eine landesweite Volksabstimmung nur in dem Falle gültig ist, wenn mehr als die Hälfte aller Wahlberechtigten gültig abstimmt.

Die Erhöhung des Quorums hat die Folge, dass nur solche Fragen durch eine Volksabstimmung zu entscheiden sind, die selbst eine enorme Mobilisierungskraft haben. Unter den sechs landesweiten Volksentscheiden seit 1989 gab es nur zwei, die

³² Beschluss Nr. 25/1999. (VII. 7.) des VfG.

³³ Gesetz Nr. XVII/1989. § 7.

diese Hürde überspringen konnten: die ‘Vier-Ja‘ Volksabstimmung 1989 (58%) und die ‘soziale‘ Volksabstimmung 2008 (50,5%).

Diese Regelung gibt auch wenigen Gegnern einer Initiative eine wirksame Waffe: es ist genügend, wenn sie ihre Anhänger zur Nichtteilnahme anspornen und so können sie den Willen der überwiegenden Mehrheit vereiteln, wenn die Teilnahme knapp unter 50% bleibt. Um solcher antidemokratischen Kampagne vorzubeugen, hat bereits die Venedig-Kommission des Europarates vorgeschlagen, solche Teilnahmequoren abzuschaffen.³⁴

5. Bewertung

Die erwähnten Änderungen zeigen sicherlich nicht die politische Absicht, dass die seit dem Systemwandel vorhandenen direktdemokratischen Instrumente in Ungarn eine größere Bedeutung gewinnen. Im Gegenteil: die neuen Regeln schränken diese Möglichkeiten eher ein und machen sie sogar durch die Erhöhung des Teilnahmequorums fast zu Scheininstitutionen, die in der Praxis nicht oder kaum nutzbar sein werden. Inwieweit die repräsentative Machtausübung allein – ohne bedeutende direkte Partizipation der Aktivbürgerschaft – die Qualität der ungarischen Demokratie verringert oder verbessert wird, kann nur die Zukunft beantworten. Auch bis zu einer sicheren Antwort bleibt jedoch die alte Erfahrung: direktdemokratische Rechte werden dauerhaft vor allem dort praktiziert, wo sie von der politischen Elite durch selbstbewusste Bürger herausgefordert und abgenötigt werden.

³⁴ Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008rev + Explanatory Memorandum, III./7. (Im Internet abrufbar unter: [www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)008rev-E.asp?MenuL=E](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)008rev-E.asp?MenuL=E) [Stand: 23.01.2012.]