

Zwischen Demokratisierung und Dekonsolidierung: Die Entwicklungslinien der direkten Demokratie in Ungarn seit dem Systemwechsel

Zoltán Tibor Pállinger

A. Einleitung

Das politische System Ungarns basiert grundsätzlich auf der Idee der repräsentativen Demokratie. Das Land verfügt über eine lange Tradition des Parlamentarismus, die direktdemokratischen Instrumente wurden – wie in zahlreichen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern – erst beim Übergang vom Staatssozialismus zur Demokratie während der sogenannten „Dritten Welle der Demokratisierung“¹ Ende der 1980er Jahre etabliert. Um die erodierende Legitimität des Systems zu festigen, hat das sozialistische Regime mehrere Reformmassnahmen ergriffen. In diesem Zusammenhang wurde im Juni 1989 auch das „Gesetz über das Referendum und die Volksinitiative“ (Gesetz XVII/1989) verabschiedet. Da dieses Gesetz noch vor der Verfassungsrevision vom Oktober 1989, die den Grundstein für die Demokratie gelegt hat, und vor den ersten freien Wahlen im März/April 1990 in Kraft getreten ist, kann man davon sprechen, dass die direkte Demokratie in Ungarn älter ist als die Demokratie selbst.²

Dennoch ist festzuhalten, dass direkte Demokratie den ungarischen politischen Traditionen und der Praxis fremd ist. Seit ihrer Einführung hat die Integration und Adaption der direktdemokratischen Instrumente in die repräsentative Demokratie Probleme verursacht. Die An- und Einpassung des direktdemokratischen Instrumentariums in das repräsentative System machte die Klärung zahlreicher rechtlicher Details notwendig, weswegen

-
- 1 S. P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman/London: University of Oklahoma Press 1993, S. 3.
 - 2 Z. T. Pállinger, *Citizens' Initiatives in Hungary: An Additional Opportunity for Power-Sharing in an Extremely Majoritarian System*, in: M. Setälä/T. Schiller (Hrsg.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan 2012, S. 113 (113).

nach 1990 das Verfassungsgericht zu einem wichtigen Akteur bei der Ausgestaltung der ungarischen direkten Demokratie wurde. Es trug zur Klärung der rechtlichen Unklarheiten bei und seine grundlegenden Entscheidungen gaben den Rahmen für den parlamentarischen Gesetzgeber vor.

Mittels einer Verfassungs- und Gesetzesrevision erfolgte in den Jahren 1997/1998 die erste grössere Anpassung des direktdemokratischen Instrumentariums. Dabei wurden die Zahl der notwendigen Unterschriften von 100'000 auf 200'000 angehoben, die Liste der verbotenen Gegenstände erweitert, das fünfzigprozentige Teilnahmequorum durch ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsquorum ersetzt sowie einige prozedurale Unklarheiten beseitigt.³ Diese Revision war in gewisser Weise auch ein Zeichen dafür, dass die Phase der Transition im engeren Sinne abgeschlossen war, und die konsequente Verwirklichung des Rechtsstaatsprinzips im Rahmen einer konsolidierten Demokratie Vorrang gegenüber der deklaratorischen Betonung der Volkssouveränität während des Systemwechsels gewonnen hat.⁴

Der Erdrutschsieg der Fidesz⁵ und der mit ihr verbündeten KDNP⁶ im Jahr 2010, bescherte den beiden Parteien eine Zweidrittelmehrheit und ermöglichte ihnen im Jahr 2011, eine neue Verfassung⁷ zu verabschieden, welche am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist. Die beiden regierenden Parteien sahen im neuen Grundgesetz den symbolischen Abschluss des Übergangs zur Demokratie. Das Grundgesetz enthielt zahlreiche Neuerungen. So wurde unter anderem die Grösse des Parlaments von 376 auf 199 Mitglieder reduziert. Die personalisierte Verhältniswahl wurde zwar beibehalten, aber grundlegend verändert: Neu werden 106 Abgeordnete in Einerwahlkreisen mit relativem Mehr in einem einzigen Wahlgang (anstelle des vorherigen Systems mit zwei Wahlgängen) gewählt. Ausserdem gelangen 93 Abgeordnete entsprechend des Wähleranteils ihrer Partei über eine Landesliste ins Parlament. Das neue Grundgesetz hatte auch Auswirkungen auf das System der direkten Demokratie: So wurde etwa das fünfzigprozentige Teilnahmequorum wiederhergestellt, die Agenda-Initiative und das Recht

3 *L. Komáromi*, Mechanisms of Direct Democracy in Hungary. Legal and Other Impediments, in: Pázmány Law Review, 2017, Jg. 5, S. 185 (187 f.).

4 *Komáromi*, Mechanisms (Fn. 3), S. 187.

5 Die Fidesz hiess früher (Fiatal Demokraták Szövetsége (Bund Junger Demokraten) und hat sich zwischenzeitlich unter Beibehaltung des „Markennamens“ in „Fidesz – Magyar Polgári Szövetség“ (Fidesz – Ungarischer Bürgerbund) umbenannt.

6 KDNP = Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-Demokratische Volkspartei)

7 Die neue Verfassung Ungarns wird als „alaptörvény“ bezeichnet, was sich mit Grundgesetz (GG) übersetzen lässt.

des Parlaments, eine Volksabstimmung zu initiieren, abgeschafft. Schliesslich hat das Parlament im Jahr 2013 ein neues „Gesetz über die Volksinitiative, die Europäische Bürgerinitiative sowie das Verfahren der Volksinitiative“ (Gesetz CCXXXVIII/2013) verabschiedet, welches die Vorschriften des Grundgesetzes implementiert und weitere Klarstellungen hinsichtlich des Verfahrens gebracht hat.

Diese Wahlrechtsreform hat den majoritären Charakter des ungarischen politischen Systems noch verstärkt. Aufgrund der Zweidrittelmehrheit ist der Spielraum der Opposition im politischen Sinne stark eingeschränkt. Überdies haben die regierenden Parteien ihre Positionen institutionell abgesichert, indem sie wichtige Positionen in der Verwaltung, in unabhängigen Beratungs- und Regulierungsbehörden sowie in der Justiz mit Personen ihres Vertrauens besetzt haben. Ausserdem wurden die Unabhängigkeit und die Kompetenzen des Verfassungsgerichts eingeschränkt und die öffentlich-rechtlichen Medien auf Regierungskurs gebracht. Da es der Fidesz und der KDNP gelungen ist, ihre Zweidrittelmehrheit sowohl bei den Wahlen von 2014 als auch 2018 zu verteidigen, kann der konstitutionelle Umbau des Landes als politisch abgesichert gelten.

Die ungarische Opposition und zahlreiche ausländische Beobachter sahen diese Entwicklung hinsichtlich der Demokratie, welche mit der Intensivierung nationalistischer und populistischer Politik⁸ einherging, als hochgradig problematisch an.⁹ Aber nicht nur in Ungarn, sondern auch in der ganzen Region scheint sich die Demokratie in einer Krise zu befinden.¹⁰ Aber sogar in diesem Kontext scheint Ungarn einen Sonderfall darzustellen:

„The case of Hungary remains the most puzzling. While it was set as a model of democratic consolidation in the EU’s post-communist space, it also experienced the most severe challenges to democratic institutions that have taken place in the region since the end of communism.“¹¹

8 A. Ágh, De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary, *Journal of Comparative Politics*, 2016, Jg. 8, Nr. 2, 4 (5 ff.).

9 Ágh, De-Europeanization (Fn. 8) S. 6.

10 R. Coman/L. Tomini, A Comparative Perspective on the State of Democracy in Central and Eastern Europe, in: *Europe-Asia Studies*, Jg. 66, Nr. 6, S. 853 (855.)

11 L. E. Herman, Re-evaluating the post-communist success story: party elite loyalty, citizen mobilization and the erosion of Hungarian democracy, in: *European Political Science Review*, Jg. 8, Nr. 2, S. 251 (258).

Dieser Befund spiegelt sich auch in den Rankings der gängigen Demokratiemessungen.¹² Während Kritiker der gegenwärtigen Regierung davon ausgehen, dass sich die „chaotische Demokratie“, welche in Ungarn bis 2010 existiert habe, zu einer Fassadendemokratie verkommen und nach den Wahlen von 2014 in den Status einer elektoralen Autokratie abgesunken sei,¹³ ist die Bewertung in der breiten Öffentlichkeit stärker umstritten. Eini- g sind sich aber sowohl Wissenschaft als auch das Publikum, dass sich die Zeit nach dem Systemwechsel in zwei klar unterscheidbare Epochen unterteilen lasse. Nämlich die Zeit von 1990-2010 und diejenige nach dem überwältigenden Wahlsieg von Fidesz im Jahr 2010.¹⁴

Geht man von der in der Forschung allgemein anerkannten Tatsache aus, dass in modernen Demokratien die staatliche Macht grundsätzlich repräsentativ verfasst sei und demzufolge der direkten Demokratie ein institutioneller Ergänzungsstatus zukomme, dann nimmt diese spezifische, abgeleitete Funktionen für das (repräsentative) System wahr.¹⁵ Wenn sich also die Art und die Qualität der (repräsentativen) Demokratie verändern, wird sich das auch auf das Funktionieren und den Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente auswirken. Die angesprochenen Veränderungen der Demokratie müssten folglich, wie im Folgenden zu zeigen sein wird, ihren Niederschlag in der Entwicklung der direkten Demokratie finden.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die Entwicklung der ungarischen direkten Demokratie nachzuzeichnen und erklärend einzuordnen. Dabei gilt es darauf hinzuweisen, dass im Folgenden ausschliesslich die direkte Demokratie auf nationaler Ebene (Makroebene) untersucht werden soll. Zwar steht das Instrument der Volksabstimmungen auch auf lokaler Ebene zur Verfügung, doch ist sein Einfluss aufgrund der zentralistischen Staatsstruktur (lokal) begrenzt und hat in der Regel keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die nationale Politik. Demzufolge wird in einem ersten Schritt der Kontext und das Konzept der direkten Demokratie in Ungarn dargelegt.

12 Anstelle vieler vgl.: www.freedomhouse.org (Zugriff 3.8.2020).

13 *Ágh*, De-Europeanization (Fn. 8) S. 17 f.

14 *A. Biró-Nagy/G. Laki*, A Rendszerváltás 30. A Rendszerváltás megítélése 30 év után, Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung – Policy Solutions 2020, S. 4, unter: https://www.policysolutions.hu/userfiles/Rendszervaltas30_final.pdf (Zugriff 28.7.2020).

15 *W. Marxer/Z. T. Pállinger*, System Contexts and System Effects of Direct Democracy – Direct Democracy in Liechtenstein and Switzerland Compared, in: *Z. T. Pállinger et al. (Hrsg.), Direct Democracy in Europe. Developments and Prospects*, Wiesbaden, 2007, S. 12 (14 ff.).

Daran anschliessend werden in einem zweiten Schritt die konkreten Instrumente und Verfahren vorgestellt. Danach wird in einem dritten Schritt ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie gegeben, schliesslich wird viertens eine abschliessende Bewertung vorgenommen.

B. Der Kontext und das Konzept der ungarischen direkten Demokratie

In einem Überblicksartikel über die Determinanten der politischen Partizipation weist Komáromi darauf hin, dass die bürgerschaftliche und zivilgesellschaftliche Beteiligung an der Politik in Ungarn eher schwach ausgeprägt ist. Er führt diese Tatsache auf unterschiedliche Faktoren wie den Mangel an gesellschaftlichem Vertrauen, paternalistische Attitüden und Wertvorstellungen, auf die kleine Mittelklasse und die prekäre sozioökonomische Lage vieler Menschen sowie das Fehlen eines Grundkonsenses hinsichtlich der Geltung gesellschaftlicher Normen zurück.¹⁶ Aufgrund dieser Faktoren schätzt er das Potential für die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als eher gering ein:

„Therefore, it is still questionable whether the idea of participatory democracy can escape from being out of practice because of social apathy and also avoid to be used in a destructive manner.“¹⁷

Der Möglichkeitsraum für individuelle und kollektive Partizipation in der Politik wird durch den rechtlich-institutionellen Rahmen konstituiert. Die konkrete Realisierung dieses Potentials hängt von unterschiedlichen Faktoren wie der politischen Kultur, individuellen Präferenzen etc. ab. In diesem Zusammenhang betont das ungarische Grundgesetz zwar das Prinzip der Volkssouveränität, schränkt dieses aber sofort wieder ein, indem es festhält, dass das Volk seine Macht in der Regel über seine gewählten Vertreter und nur im Ausnahmefall unmittelbar ausüben soll (Art. B Abs. 4 GG). Diese Formulierung stellt eine gewisse Akzentverschiebung zur alten Verfassung dar, in welcher direkte und indirekte Ausübung der Volkssouveränität noch gleichberechtigt nebeneinanderstanden (Art. 2, Gesetz XX/1949).

16 *L. Komáromi*, The Determinants of Civic Participation in Hungary, in: M. Marczewska-Rytko et al. (Hrsg.), *Civic Participation in the Visegrad Group Countries*, Lublin: Marie Curie-Sklodowska University Press, 2018, S. 53 (56).

17 *L. Komáromi*, Participatory democracy in Hungary. Out of practice due to lack of interest, in: M. Moskalwicz/W. Przybylski (Hrsg.), *Understanding Central Europe*, London/New York, Routledge 2018, S. 330 (333).

In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz ist das Parlament das höchste Gesetzgebungsorgan und verfügt auch über das Gesetzgebungsmonopol und die Budgethoheit (Art. 1 GG). Diese Bestimmungen werden im neuen Gesetz über die Volksabstimmung (Gesetz CCXXXVIII/2013) bekräftigt. Die direkte Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger stellt somit einen Ausnahmefall dar. Für den Fall jedoch, dass eine Volksinitiative erfolgreich zustande kommt, geht die direkte Machtausübung der indirekten (repräsentativen) vor. In einem solchen Fall fällt das Parlament gemäss dem Verfassungsgericht in eine ausschliesslich „exekutive Rolle“ und muss den Volkswillen durch entsprechende gesetzgeberische Akte umsetzen (Entscheidung 52/1997 Verfassungsgericht). Diese konzeptionelle Festlegung ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Erstens scheint ein Widerspruch zwischen legislativem Monopol des Parlaments und der Verbindlichkeit eines Referendums zu bestehen. Allerdings wird diese Spannung in der Praxis gemildert, denn in der Volksabstimmung wird nicht über ausformulierte Gesetzestexte, sondern über die zugrundeliegenden politischen Fragen entschieden. Das Parlament hat hingegen die Pflicht, die gefällte politische Entscheidung gesetzgeberisch umzusetzen. Es handelt sich folglich um eine politische Verpflichtung, welche bis heute jedes Mal umgesetzt wurde, aber rechtlich nicht erzwingbar wäre. Zweitens ist der Prozess der Volksgesetzgebung (im Falle einer erfolgreichen Initiative) vollständig unter der Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger, wie der bereits erwähnte Entscheid des Verfassungsgerichts festhält. Durch die strikte prozedurale Trennung zwischen repräsentativem und direktdemokratischen Verfahren wird ein Dialog zwischen der Politik und der Zivilgesellschaft verhindert, da das Parlament blossere Verfahrensentscheide fällt, ohne dass eine inhaltliche Diskussion über die Initiative geführt wird.

Der Vollständigkeit halber sollen an dieser Stelle noch die weiteren Partizipationsmöglichkeiten auf nationaler Ebene erwähnt werden. Neben dem Instrument der Volksabstimmung steht den Bürgerinnen und Bürgern auch das Recht zu, bei der Ausarbeitung von Gesetzen konsultiert zu werden. Im „Gesetz über die gesellschaftliche Teilnahme an der Vorbereitung der Gesetzgebung“ (Gesetz CXXXI/2010) wird festgeschrieben, dass Gesetzesentwürfe von Ministerien und auch Regierungs- und Ministerialverordnungen einer öffentlichen Konsultation unterzogen werden sollen. Allerdings lassen sich diese Vorschriften in der Praxis leicht umgehen, indem Gesetzesvorschläge von individuellen Abgeordneten eingereicht werden (dann fallen sie nicht unter den Geltungsbereich des Gesetzes) und Regierungs- oder Ministerialverordnungen für dringlich erklärt werden. Überdies lässt sich in der Praxis häufig beobachten, dass die Zeit für Konsultationen so

kurz angesetzt wird, dass eine substantielle Bewertung der Vorlagen nicht möglich ist.¹⁸

Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes existierte zudem auch eine eigentliche Agendainitiative. 10'000 Bürgerinnen und Bürger konnten mittels ihrer Unterschrift dem Parlament „empfehlen“ gewisse Fragen zu debattieren. Kamen mehr als 50'000 Unterschriften zusammen, war das Parlament verpflichtet, die Frage auf seine Tagesordnung zu setzen (Art. 18, Gesetz XXVII/1989). Das Parlament musste elfmal solche Fragestellungen auf die Tagesordnung setzen. Die meisten dieser Begehren, die in der Regel von zivilgesellschaftlichen Organisationen lanciert wurden, wurden formal ohne eingehende Debatte erledigt: Nur zwei Begehren, welche unkontroverse Fragestellungen aus dem Bereich der Entlohnung der Staatsangestellten und des Tierschutzes betrafen, wurden gutgeheissen. Nur eines dieser beiden Geschäfte (Tierschutz) führte dann auch zu einer entsprechenden Gesetzesanpassung. Damit lässt sich festhalten, dass dieses Instrument keine relevante Wirkung entfalten konnte.¹⁹

Aus dem oben Gesagten wird deutlich, dass in Ungarn von der Dominanz des repräsentativen Systems auszugehen ist. Die Instrumente der bürgerschaftlichen Beteiligung sind rechtlich an die Erfordernisse des parlamentarischen und exekutiven Prozesses angepasst (und somit ihnen auch untergeordnet) worden. In Anbetracht der Schwäche der Zivilgesellschaft und der fehlenden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der politischen Elite fehlt es den Instrumenten der bürgerschaftlichen Beteiligung an Schlagkraft. Den konsultativen Instrumenten (öffentliche Konsultation, eigentliche Agendainitiative), die eher zu konkordanzdemokratischen Systemen passen, ist angesichts der Dominanz der Exekutive und der Regierungsparteien sowie der tiefen politischen Polarisierung die „raison d'être“ abhandengekommen. Damit verbleibt als einziges, potentiell wirkungsmächtiges Instrument die direkte Demokratie, das wie erwähnt, nur noch als ausserordentliches Instrument konzipiert ist.

18 Komáromi, Determinants (Fn. 16), S. 80 f.

19 Für einen Überblick über die Praxis der eigentlichen Agendainitiativen vgl. Pállinger, Initiatives (Fn. 2), S. 121 ff.

C. Die Instrumente der direkten Demokratie in Ungarn

Gemäss Art. 8 Abs. 2 GG können grundsätzlich alle Fragen, die in den Aufgaben- und Kompetenzbereich des Parlaments fallen, zum Gegenstand einer Volksabstimmung werden. Damit erscheint auf den ersten Blick der Gegenstandsbereich der Fragen, die der direkten Demokratie zugänglich sind, recht umfassend. Doch gleich im nächsten Absatz wird dieser Grundsatz wieder eingeschränkt (Art. 8 Abs. 3 GG). So ist es nicht gestattet Volksabstimmungen über a) Verfassungsänderungen, b) Massnahmen, die das zentrale Budget und dessen Durchführung betreffen, c) Wahlgesetze, d) über Verpflichtungen, die sich aus internationalen Verträgen ergeben, e) interne Organisations- und Personalfragen des Parlaments, f) die Auflösung des Parlaments oder g) von Selbstverwaltungsorganen, h) Ausrufung des Kriegs-, Not- und Ausnahmezustands sowie Ausrufung und Verlängerung des Verteidigungszustand, i) die Teilnahme an militärischen Operationen und j) über die Ausübung des Begnadigungsrechts abzuhalten. Mit dem Grundgesetz und dem neuen Gesetz über die Volksabstimmung wurden die Einschränkungen klarer, aber auch weiter gefasst. Somit ist im neuen rechtlichen Rahmen (entgegen der früheren Situation) auch ein konfirmatorisches Referendum über die vollständige oder partielle Verfassungsrevision kategorisch ausgeschlossen.

Das Grundgesetz nimmt zwar keine terminologische Differenzierung zwischen unterschiedlichen direktdemokratischen Verfahrenstypen vor, sondern spricht generell nur von der „Volksabstimmung auf Landesebene“ (Országos népszavazás), dennoch lassen sich drei unterschiedliche Typen von direktdemokratischen Instrumenten auseinanderhalten:

1. **Volksinitiative („Volksabstimmung auf Landesebene“ - Art. 8 Abs. 1 GG):**

Auf Initiative von mindestens 200'000 Bürgerinnen und Bürgern ist das Parlament verpflichtet, eine Volksabstimmung anzuordnen. Mittels der „Volksabstimmung auf Landesebene“ wird eine politische Frage entschieden oder eine Meinung zum Ausdruck gebracht. Das Resultat ist für das Parlament verpflichtend (Art. 8 Abs. 4 GG). Im ungarischen Sprachgebrauch wird dieses Instrument als „obligatorisches Referendum“ bezeichnet, da das Parlament bei ausreichender Unterschriftenzahl verpflichtet ist, die Volksabstimmung anzusetzen.

2. **Agendainitiative mit möglicher Volksabstimmung (Art. 8 Abs. 1 GG)**

Wenn zwischen 100'000 und 199'999 Bürgerinnen und Bürger eine Volksinitiative einreichen, kann das Parlament die Abhaltung einer

„Volksabstimmung auf Landesebene“ über eine politische Frage oder eine Meinungsäußerung beschliessen. Falls das Parlament die Durchführung einer Volksabstimmung beschliesst, ist das Resultat verbindlich (Art. 8 Abs. 4 GG). Im System der alten Verfassung musste das Parlament vor Ausschreibung der Abstimmung festlegen, ob das Resultat verbindlich oder bloss konsultativ sein sollte (Art. 28C Gesetz XX/1949). Im ungarischen Sprachgebrauch wird nicht zwischen Agendainitiative mit möglicher Volksabstimmung und Plebiszit unterschieden. Beide werden als „fakultatives Referendum“ bezeichnet, weil das Parlament aus eigenem Entschluss (fakultativ) über seine Durchführung entscheiden kann.

3. **Plebiszit (Art. 8 Abs. 1 GG)**

Das Parlament kann auf Antrag des Präsidenten oder der Regierung über die Durchführung einer „Volksabstimmung auf Landesebene“ beschliessen. Die Volksabstimmung hat wiederum die Entscheidung über eine politische Frage oder eine Meinungsäußerung zum Gegenstand und ist für das Parlament verbindlich. In der alten Verfassung hatte auch ein Drittel der Parlamentsabgeordneten das Recht, eine Volksabstimmung zu beantragen (Art. 8C Gesetz XX/1949).

Damit Volksabstimmung gültig sind, müssen mehr als die Hälfte aller Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an ihnen teilnehmen (Teilnahmequorum). Zwischen 1997 und 2012 war ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsquorum in Kraft. Die neuen Bestimmungen stellen eine Rückkehr zu den ursprünglichen Regelungen, die zwischen 1989 und 1997 in Kraft waren, dar.

Typologisch gesehen blieben somit die direktdemokratischen Instrumente im Grundgesetz im Vergleich zur alten Verfassung unverändert, allerdings wurde, wie bereits erwähnt, die eigentliche Agendainitiative abgeschafft.

D. Das Verfahren bei Volksabstimmungen

Das gegenwärtige System der direkten Demokratie hat sich aus einem Zusammenspiel zwischen legislativen Akten und höchstrichterlichen Entscheidungen entwickelt. Einen ersten wichtigen Schritt stellten die Verfassungsänderung von 1997 (Gesetz 1997/XCVIII) und das darauf folgende „Gesetz über die Volksinitiative und Referendum“ (Gesetz 1998/III) dar. Darin wurde das Verfahren neu geregelt und insbesondere die Rolle der

Nationalen Wahlkommission verankert und eine vorgängige Gültigkeitskontrolle eingeführt.²⁰

Mit dem gegenwärtig gültigen Gesetz (Gesetz 2013/CCXXXVIII) wurde versucht, die materiellen Regelungen für alle direktdemokratischen Instrumente (Europäische Bürgerinitiative sowie nationale und lokale Volksabstimmungen) in einem Gesetz zusammenzufassen, aber einige Regulierungen sind weiterhin im „Gesetz über das Wahlverfahren“ (Gesetz 2013/XXXVI) verblieben. Mit dem neuen „Gesetz über die Volkinitiative und das Referendum“ wird angestrebt, die Zahl von „unseriösen“ Initiativen zu reduzieren. Zu diesem Zweck wurde erstens die Vorschrift eingeführt, dass mindestens 20 Personen mit ihrer Unterschrift ihre Unterstützung bezeugen müssen (vorher war eine einzige Unterschrift ausreichend). Zweitens prüft der Vorsitzende des Nationalen Wahlbüros vorgängig, ob eine Initiative die gesetzlichen Vorgaben erfüllt und kann diese innerhalb von fünf Tagen zurückweisen. Es gibt keine Einspruchsmöglichkeit gegen einen solchen Entscheid, aber die unveränderte Initiative kann erneut eingereicht werden und muss dann an die Nationale Wahlkommission weitergeleitet werden.

Im neuen Gesetz wurde auch eine Lösung für konkurrierende Initiativen eingeführt. Wenn mehrere konkurrierende Initiativen auf den gleichen Gegenstand zielen, müssen diese in chronologischer Reihenfolge behandelt werden, d.h. bis zum Abschluss des gesamten Verfahrens bei der ersten Initiative bleiben die anderen blockiert. Mit dem neuen Gesetz wurden teilweise neue zeitliche Vorschriften eingeführt und auch die Möglichkeit zum Rückzug der Initiative geschaffen. Schliesslich wurde auch das Rechtsbehelfsverfahren angepasst.

Eine Volksinitiative wird gestartet indem 20 bis 30 Unterstützer ein Muster des Unterschriftsbogens der Nationalen Wahlkommission zur Validierung vorlegen. Der Bogen muss die exakte Frage, die zur Abstimmung gebracht werden soll, enthalten. Das Nationale Wahlbüro führt eine Vorprüfung durch. Die Nationale Wahlkommission verweigert die Validierung, wenn die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllt werden. Das bedeutet, dass die Frage eindeutig beantwortet werden können und in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen muss. Überdies muss die Vorlage mit den konstitutionellen Verbotsklauseln und den weiteren formalen Vorschriften

20 L. Komáromi, Volksabstimmungen in der ungarischen Politik, in: U. Münch et al. (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*, Baden-Baden, 2015, S. 227 (230 ff.).

im Einklang stehen. Alle Entscheide der Nationalen Wahlkommission können vor dem Höchsten Gericht (Kúria) angefochten werden.

Die Initianten müssen innerhalb von 120 Tagen die erforderlichen Unterschriften sammeln. Die Nationale Wahlkommission muss dann innerhalb von 60 Tagen die Unterschriften validieren. Daraufhin informiert die Nationale Wahlkommission den Parlamentspräsidenten. Sind die formalen Anforderungen erfüllt und wurden mindestens 100'000 Unterschriften oder mehr als 200'000 Unterschriften gesammelt, muss das Parlament die Vorlage innerhalb von 30 Tagen auf die Tagesordnung setzen. Wenn weniger als 200'000 Unterschriften gesammelt wurden oder bei Initiativen des Staatspräsidenten und der Regierung, kann das Parlament in eigener Kompetenz über die Abhaltung einer Volksabstimmung entscheiden, bei mehr als 200'000 Unterschriften muss es die Volksabstimmung ansetzen. Wenn das Parlament die Durchführung einer Volksabstimmung beschliesst, muss es gleichzeitig auch die nötigen finanziellen Mittel sprechen. Die Entscheidung des Parlaments wird im Amtsblatt veröffentlicht, und auch der Präsident wird über die Entscheidung informiert. Dieser muss innerhalb von 15 Tagen einen Termin innerhalb von 70 bis 90 Tagen ansetzen. Die Volksabstimmung ist gültig, wenn mehr als 50 Prozent der Stimmberechtigten daran teilgenommen hat und von ihnen mehr als die Hälfte für die Vorlage gestimmt hat. Das Resultat der Volksabstimmung ist für das Parlament verbindlich und muss von diesem innerhalb von 180 Tagen gesetzgeberisch umgesetzt werden. Überdies besteht eine dreijährige Frist, innerhalb derer das Parlament in gleicher Sache nicht gesetzgeberisch tätig werden kann.

E. Die Praxis der direkten Demokratie in Ungarn

Seit 1989 wurden in Ungarn sieben nationale Volksabstimmungen durchgeführt, an denen den Bürgerinnen und Bürgern 13 Fragen zur Entscheidung vorgelegt wurden. Im Folgenden soll ein kurzer chronologischer Überblick über die tatsächlich durchgeführten und auch die verhinderten Volksabstimmungen gegeben werden (für die statistischen Angaben zu den Volksabstimmungen siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Volksabstimmungen in Ungarn 1989-2020

Jahr	Gegenstand	Initianten (Anzahl Unterschriften)	Typ	Teilnahme in %	Anteil „ja“ in %	Ergebnis
1989	Präsidentenwahl nach den ersten freien Wahlen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	50.07	Angenommen
	Verbot von Parteiorganisationen in Unternehmen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	95.15	Angenommen
	Rechenschaftsablage der Staatspartei über ihr Vermögen	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	95.37	Angenommen
	Auflösung der Arbeitermiliz	Fidesz SZDSZ (140'000)	Volksinitiative (konsultativ)	58.03	94.94	Angenommen
1990	Direkte Wahl des Staatspräsidenten	MSZP (173'000)	Volksinitiative (verbindlich)	14.10	85.90	Ungültig *
1997	NATO-Beitritt	Parlament	Plebiszit (verbindlich)	49.24	85.33	Angenommen
2003	EU-Beitritt	--	Obligatorisches Referendum (verbindlich)	45.62	83.76	Angenommen
2004	Doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn	Weltverband der Ungarn (274'000)	Volksinitiative (verbindlich)	37.49	51.57	Ungültig **
	Verbot von Privatisierungen im staatlichen Gesundheitswesen	MSZMP (239'000-244'000)	Volksinitiative (verbindlich)	37.49	65.01	Ungültig **
2008	Abschaffung der ambulanten Krankengebühr	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	82.42	Angenommen

Jahr	Gegenstand	Initianten (Anzahl Unterschriften)	Typ	Teilnahme in %	Anteil „ja“ in %	Ergebnis
	Abschaffung des Krankenhaus Taggeldes	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	82.22	Angenommen
	Abschaffung der Studiengebühren in der staatlichen höheren Ausbildung	Fidesz KDNP (250'000)	Volksinitiative (verbindlich)	50.51	84.08	Angenommen
2016	Ablehnung der obligatorischen Flüchtlingsquoten der EU	Regierung	Plebiszit (verbindlich)	41.32	98.36	Ungültig*

Quelle: <https://www.valasztas.hu/orszagos-nepszavazasok> (Zugriff 3.8.2020)

Anmerkungen:

* = Teilnahmequorum von 50 % nicht erreicht.

** = Zustimmungsquorum von 25 % nicht erreicht.

I. Transitionsbezogene Volksabstimmungen

Die beiden ersten nationalen Volksabstimmungen standen im Zusammenhang mit dem Übergang vom Staatssozialismus zur Demokratie. Die herrschende Staatspartei (MSZMP)²¹ einigte sich mit den wichtigsten Oppositionsparteien im Rahmen von Rundtisch-Gesprächen über die Eckpunkte des demokratischen Übergangs.

Die Ergebnisse dieser Gespräche mussten vom – staatssozialistischen – Parlament umgesetzt werden, was dieses mit der Verabschiedung der sog. „Eckpfeilergesetze“ tat. Zwei Oppositionsparteien, SZDSZ²² und Fidesz, wünschten jedoch weitergehende Änderungen: Sie wollten die Machtmittel

21 Die Staatspartei, Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (Magyar Szocialista Munkáspárt – MSZMP), beschloss anlässlich des XIV. Parteikongresses vom 6./7. Oktober 1989, sich in eine neue demokratische Partei namens Ungarische Sozialistische Partei (Magyar Szocialista Párt – MSZP) umzuwandeln. Sie sah sich als rechtliche Nachfolgerin der MSZP und übernahm auch deren Eigentum. Überdies stellte sie weiterhin die Regierung. Gleichzeitig spaltete sich der konservative Flügel ab und übernahm auch den Namen der alten Staatspartei (MSZMP) und politisierte ab Dezember 1989 als eigenständige Partei weiter.

22 SZDSZ = Szabad Demokraták Szövetsége (Bund Freier Demokraten).

der MSZP neutralisieren, um eine vollständige Demokratisierung sicherzustellen. Konkret sollten die sog. „Arbeitermiliz“ und die Parteiorganisationen an den Arbeitsplätzen aufgelöst werden. Ausserdem wollten sie, dass die Staatspartei Rechenschaft über ihren Besitz ablegen solle. Schliesslich forderten sie auch die Verschiebung der Wahl des Staatspräsidenten nach den Parlamentswahlen, um die Wahl eines populären sozialistischen Politikers zu verhindern. Die beiden Oppositionsparteien begannen Unterschriften für die vier erwähnten Fragen zu sammeln. Es gelang ihnen die notwendigen Unterschriften beizubringen, weshalb das Parlament gezwungen war eine nationale Volksabstimmung anzusetzen. Obwohl das Parlament in den ersten beiden Fragen nachgegeben hatte und damit eine Volksabstimmung eigentlich unnötig gewesen wäre, war es rechtlich nicht möglich, die Initiativen zurückzuziehen. Die anderen beiden Fragen blieben jedoch von grosser politischer Bedeutung. Die Referendumskampagne ermöglichte es SZDSZ und Fidesz ihre Bekanntheit und ihre Unterstützung gegenüber der MSZP²³ und den gemässigten Oppositionsparteien zu steigern. Der Bruch des ursprünglichen Konsenses machte klar, dass die beiden radikalen Oppositionsparteien eine langfristige Strategie verfolgten, um ihre Position bei den ersten freien Wahlen zu stärken. Dies wiederum untergrub das Vertrauen zwischen den einzelnen politischen Akteuren und sollte sich auch auf die Politik in der neuen Demokratie auswirken. Die Volksabstimmung wurde am 29. November 1989 abgehalten und die radikalen Oppositionsparteien konnten einen hauchdünnen Sieg erzielen. Die Niederlage der MSZP in der wichtigen Frage der Präsidentenwahl verhinderte, dass diese Partei ihre Macht in das demokratische System herüberretten konnte.²⁴

Nach den ersten freien Wahlen im Frühjahr 1990 kam die ehemalige Opposition an die Macht und die MSZP wurde marginalisiert. Um die Regierbarkeit des Landes sicherzustellen schlossen die beiden grössten Parteien MDF²⁵ und SZDSZ ein Abkommen („paktum“). Als Gegenleistung für Konzessionen bei einigen Gesetzen, deren Änderung/Anpassung eine Zweidrittelmehrheit erforderte, wurde dem SZDSZ der Posten des Staatspräsidenten zugesprochen. Dieser sollte vom Parlament gewählt werden. Die nunmehr oppositionelle MSZP hoffte, ihre Position verbessern zu kön-

23 Vgl. Fn. 5.

24 Z. T. Pállinger, Direkte Demokratie und das Grundgesetz, in: Bos, Ellen/K. Póca, Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?, Baden-Baden 2014, S. 267 (266 f.).

25 MDF = Magyar Demokrata Fórum (Ungarisches Demokratisches Forum).

nen, indem sie eine Initiative zur direkten Volkswahl des Präsidenten lancierte. Es gelang ihr auch, eine ausreichende Anzahl Unterschriften zu sammeln, so dass das Parlament verpflichtet war, eine Volksabstimmung anzusetzen. Die MSZMP forderte, die Volksabstimmung zeitgleich mit den im September stattfindenden Lokalwahlen durchzuführen, was eine hohe Stimmbeteiligung garantiert hätte. Die anderen Parteien wollten ihren Pakt nicht gefährden und waren auch bestrebt, das parlamentarische Regieren zu stärken und die direkte Demokratie einzudämmen. Zu diesem Zweck beschloss das Parlament (Parlamentsbeschluss 56/1990), den Abstimmungstermin mitten in den Sommer, auf den 29. Juli 1990, zu legen. Mit der Terminwahl war die Hoffnung verbunden, dass sich aufgrund der Sommerferien nur wenige Abstimmende zum Urnengang bewegen liessen. Diese Rechnung ging auf, und so scheiterte das an und für sich populäre Begehren aufgrund der geringen Beteiligung. Mit diesen beiden Volksabstimmungen war die unmittelbare Phase des Übergangs abgeschlossen.²⁶

II. Der Prozess der europäischen Integration

Die Volksabstimmung über den NATO-Beitritt im Jahr 1997 wurde vom Parlament initiiert (Parlamentsbeschluss 86/1997). Die Volksabstimmung über den Beitritt zur EU im Jahr 2003 war in der Verfassung vorgeschrieben (Art. 79 Gesetz XX/1949). Beide Volksabstimmungen waren von der Regierungsmehrheit kontrolliert und dienten dazu, ihre Position zu stärken. Aufgrund der traditionell geringen Partizipation in Ungarn hatte das Parlament die Spielregeln im Hinblick auf die NATO-Abstimmung²⁷ geändert und das fünfzigprozentige Teilnahmequorum durch ein fünfundzwanzigprozentiges Zustimmungsquorum ersetzt (Gesetz 1997/XCVIII). Die Abstimmung über den EU-Beitritt wurde durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2002²⁸ ermöglicht (Gesetz 2002/LXI). In beiden Fällen konnte die politische Elite der Unterstützung durch das Volk sicher sein. Diese beiden aussenpolitischen Volksabstimmungen waren eher symbolischer Natur und dienten dazu, die Westintegration Ungarns zu legitimieren.²⁹

26 Pállinger, Initiatives (Fn. 2), S. 125.

27 J. Dieringer, Das politische System der Republik Ungarn: Entstehung – Entwicklung – Europäisierung, Opladen 2009, S. 344 ff.

28 K. Arató, EU-népszavazás Magyarországon, 2003, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.): Magyarország Politikai Évkönyve 2003-ról, Budapest: DKMKA 2004, S. 850 (850).

29 Pállinger, Grundgesetz (Fn. 24), S. 284.

III. Volksabstimmungen in der konsolidierten Demokratie

Die Volksabstimmung von 2004 kann als Beispiel für Volksinitiativen gesehen werden, die eng umrissene politische Ziele verfolgt haben. Die ausserparlamentarische Oppositionspartei MSZMP startete im Herbst 2003 eine erfolgreiche Unterschriftensammlung, um die Privatisierung im Gesundheitswesen rückgängig zu machen. Obwohl das Verfassungsgericht die Privatisierung im Dezember 2003 für unrechtmässig erklärt hatte, musste die Volksabstimmung, da ein Rückzug rechtlich nicht möglich war, durchgeführt werden, so dass eine Abstimmung für den 5. Dezember 2004 angesetzt wurde. Da in dieser Frage die grossen Parteien gespalten waren und auch der andere Abstimmungsgegenstand (siehe unten) nicht zu mobilisieren vermochte, war die Kampagne nicht sehr polarisierend und die Stimmentenden entschieden – wie verschiedene Umfragen zeigten – eher aufgrund individueller anstelle parteipolitischer Präferenzen.³⁰

Im Frühjahr 2004 hatte der Weltverband der Ungarn eine erfolgreiche Unterschriftensammlung für die Gewährung der Staatsbürgerschaft an ausserhalb des Mutterlands ansässige Ungarn lanciert. Auch diese Volksabstimmung wurde für den 5. Dezember 2004 angesetzt. Die Fragestellung zielte auf die Lösung des seit Ende des 1. Weltkriegs bestehenden Problems, das mit dem Friedensschluss von Trianon grosse Teile der ethnischen Ungarn ausserhalb des „Mutterlandes“ leben mussten. Die Bereinigung des Verhältnisses zwischen den Ungarn, die im Mutterland leben, und jenen, die ausserhalb leben, war für jede demokratische ungarische Regierung ein heikles Thema, das zahlreiche symbolische Referenzen aufwies. Tendenziell lässt sich festhalten, dass konservative Parteien in dieser Frage eine aktivere Position einnahmen als sozialistische oder liberale. Aufgrund der symbolischen Aufladung der Frage hielt sich die MSZP in der Kampagne zurück. Obwohl die oppositionelle Fidesz die Initiative unterstützte und die Kampagne ideologisch aufgeladener war, kam es zu keiner grossen Mobilisierung und auch in dieser Frage dominierten die individuellen Präferenzen. So kam es, dass beide Initiativen aufgrund der geringen Teilnahme zu keinem gültigen Ergebnis führten.³¹ Während die Privatisierungen im Gesundheitswesen von der Politik nicht weiter vorangetrieben wurden, entwi-

30 G. Karácsony, A népszavazási döntések motivációi Magyarországon, in: Z. Enyedi (Hrsg.), A Népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon, Budapest: Századvég Kiadó 2009, S. 197 (197 ff.).

31 Karácsony, népszavazási (Fn. 30), S. 197 ff.

ckelte sich die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft zu einem heissen Eisen, welches erst nach dem Wahlsieg von Fidesz im Jahr 2010 gelöst werden konnte.

IV. Dekonsolidierung und Verschärfung des Machtkampfs

Die ungarische Politik wurde in der zweiten Hälfte der Nullerjahre zunehmend polarisierter. Die MSZP konnte zwar die Wahlen von 2002 und 2006 gewinnen. In der Wahlkampagne von 2006 machten aber beide Seiten unrealistische Versprechungen. Doch wurde nach den Wahlen schnell klar, dass die finanzielle Lage des Landes viel schlechter war als angenommen. Die Regierung musste deshalb unpopuläre Sparmassnahmen einleiten; dabei versuchte sie die Sparmassnahmen mit Reformen zu kombinieren, wobei das Gesundheits- und das Bildungswesen an prominenter Stelle figurierten. Die Massnahmen, die ab Juni 2006 angekündigt wurden, erodierten zusehends die Popularität der Regierung. Während der Kampagne für die Lokalwahlen im Herbst wurde eine Rede (Őszöder Rede), die der Premierminister Ferenc Gyurcsány im Mai vor Mitgliedern der sozialistischen Parlamentsfraktion gehalten hatte, der Öffentlichkeit zugespielt. In dieser Rede gestand der Premierminister, in den letzten anderthalb Jahren die Öffentlichkeit über den Zustand des Landes systematisch belogen zu haben.³² Die Reaktionen auf diese Rede waren heftig. Die konservativen und rechtsextremen Parteien organisierten Demonstrationen auf dem Parlamentsplatz. Auch der Staatspräsident rief den Premierminister vor den Lokalwahlen zum Rücktritt auf. Daraufhin entschloss sich Gyurcsány, im Parlament einer Vertrauensabstimmung zu stellen. Der Oppositionsführer Viktor Orbán wies dieses Ansinnen zurück und forderte die MSZP-Fraktion auf, Gyurcsány abzulösen und Verhandlungen über die Bildung einer Expertenregierung aufzunehmen. Sollten diese Forderungen nicht erfüllt werden, drohte Orbán mit Massenprotesten. Am 6. Oktober 2006 sprach das Parlament Gyurcsány das Vertrauen aus, worauf es zu Massenprotesten kam.³³

32 Gy. Szoboszlai, Országos népszavazás 2008-ban előzmények, következmények, szabályozások és értelmezések. Szavazzunk-e arra, hogy többet fizessünk?, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.), Magyarország Politikai Évkönyve 2008-ról, Budapest: DKMKA, S. 244.

33 Z. T. Pállinger, The Uses of Direct Democracy in Hungary, in: Andrassy Working Papers zur Demokratieforschung, 2016, Nr. 2, S. 13 f. unter: <https://www.andrassyuni.eu/publikationen/the-uses-of-direct-democracy-in-hungary.html> (Zugriff 28.7.2020).

Da die Regierungskoalition über eine solide parlamentarische Mehrheit verfügte, konnte die Regierung nicht zum Rücktritt gezwungen werden. Die Opposition erkannte die Vergeblichkeit ihrer Bemühungen, wollte aber den Schwung nicht verlieren, weshalb die Idee aufkam, den Sturz der Regierung mittels einer Volksabstimmung zu erzwingen. Orbán erklärte am 23. Oktober 2006, dem Nationalfeiertag, dass ein Referendum gegen die Austeritätsmassnahmen das letzte verbliebene demokratische Mittel sei, welches den Sturz der Regierung erzwingen könne.³⁴ Mit der Referendumsdrohung sollten die Proteste innerhalb des rechtmässigen Rahmens gehalten und der Druck auf die Regierung aufrechterhalten werden. Am 24. Oktober 2006 legte die Fidesz mit ihrer Verbündeten, der KDNP, der Nationalen Wahlkommission sieben Fragen zur Validierung vor. Die vorgeschlagenen Fragen waren sorgfältig gewählt. Sie deckten zahlreiche Interessengruppen ab, welche von den Entscheidungen der Regierung negativ betroffen waren.³⁵ Nach einer längeren rechtlichen Auseinandersetzung wurden schliesslich drei Fragen validiert, welche die Abschaffung der ambulanten Krankengebühr, des Krankenhaustaggeldes sowie der Studiengebühr in der staatlichen höheren Ausbildung verlangten. Die Oppositionsparteien konnten die erforderlichen Unterschriften innerhalb kurzer Zeit beibringen und das Parlament setzte die Volksabstimmung für den 9. März 2009 an. Angesichts der Unpopularität der Austeritätsmassnahmen war die öffentliche Meinung sehr positiv gegenüber den drei Initiativen eingestellt. Während die Regierung die Massnahmen rational zu verteidigen suchte, konnte die Opposition an das Eigeninteresse der Bürgerinnen und Bürger appellieren. Überdies versuchte sie die Volksabstimmung zu einem Tribunal über die Leistung der Regierung zu machen. Es ist wenig erstaunlich, dass alle drei Initiativen erfolgreich waren. Die Gebühren wurden sofort abgeschafft. Die Volksabstimmung hatte aber auch indirekte Folgen: die Regierungskoalition zerbrach und die MSZP musste fortan mit einer Minderheitsregierung regieren. Diese Volksabstimmung hatte schliesslich auch der Opposition geholfen, den Schwung bis zu den Parlamentswahlen von 2010 mitzunehmen, bei der sie einen überwältigenden Sieg erringen konnte.³⁶

34 I. L. Bartafai et al., Tizenkét hónap krónikája, in: P. Sándor/L. Vass (Hrsg.): Magyarországi Politikai Évkönyve 2008-ról. Budapest: DKMKA 2009, supplementary DVD.

35 Pállinger, Uses (Fn. 33), S. 14 f.

36 Pállinger, Uses (Fn.33), S. 15.

V. Kolonialisierung der direkten Demokratie

Während der Referendumskampagne von 2008 haben sowohl die Parteien als auch die Zivilgesellschaft die Bedeutung von Volksinitiativen als politische Waffen entdeckt. Sowohl Regierung als auch Opposition unterbreiteten zahlreiche Initiativen zur Prüfung. Die Referendumsdrohung wurde Teil des „politischen Spiels“. Letzten Endes kam das Instrument der Volksabstimmungen insbesondere darum nicht zum Einsatz, weil es den Einfluss der Parteien geschmälert hätte und ihr Einsatz überdies mit hohen Kosten verbunden gewesen wäre.

Zwischen 2008 und 2016 kam es in drei Fällen (2008, 2009 und 2016) zur Verhinderung von Volksabstimmungen.³⁷ In den beiden ersten Fällen wurden bereits angesetzte Volksabstimmungen verhindert, indem das Parlament zwischen der Ausschreibung und der Abstimmung in der gleichen Frage Gesetzesänderungen vornahm und so die Volksabstimmungen gegenstandslos machte. Gerade hinsichtlich der für 2009 vorgesehenen Abstimmung kann das Vorgehen als manipulativ angesehen werden, da im Falle einer erfolgreichen Initiative das Spesenwesen der Parlamentarier strenger reguliert worden wäre. Mit der vom Parlament verabschiedeten Regelung, welche das Referendum aushebelte, wurde dem Anliegen nur formell, aber nicht materiell Rechnung getragen.³⁸ Im dritten Fall einer verhinderten Abstimmung ging es um die Frage des Sonntagsverkaufsverbots. Die Regierung hatte ein solches 2014 auf Drängen der KDNP eingeführt. Diese Massnahme war von Anfang an unpopulär und die Opposition erkannte, dass eine Initiative zur Abschaffung des Sonntagsverkaufsverbots eine willkommene Gelegenheit böte, der mit einer Zweidrittelmehrheit regierenden Koalition eine politische Niederlage zu bereiten und ihre interne Kohäsion zu erhöhen. Die Einreichung einer solchen Initiative wurde in einem unwürdigen Schauspiel über mehrere Monate verhindert. Immer wieder tauchten Akteure auf, denen es – auch unter Einsatz unlauterer Mittel –

37 Es gab ausserdem eine weitere wichtige verhinderte Volksabstimmung in 2017, auf welche an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann, weil sie die lokale Ebene (Budapest) betraf. Einer zivilgesellschaftlichen Organisation war es gelungen, die notwendigen Unterschriften für die Ausschreibung einer lokalen Volksabstimmung über die Frage, ob Budapest seine Bewerbung für die Organisation der olympischen Spiele von 2024 zurückziehen solle, zusammenzubringen. Um der Gefahr einer Niederlage an der Urne zu entgehen, haben die Behörden die Bewerbung von sich aus zurückgezogen, ohne eine Volksabstimmung durchzuführen.

38 Dazu ausführlich: *Pállinger*, *Uses* (Fn. 33), S. 15 f.

gelang, vor der Opposition eine Initiative zum gleichen Thema einzureichen, welche die Initiative der Opposition blockierte. Nach einem besonders krassen Beispiel, bei welchem der Vertreter der MSZP physisch gehindert wurde, als erster die Initiative einzureichen, beendete das Oberste Gericht das „Spiel“ und wies die Nationale Wahlkommission am 6. April 2016 an, die Frage der Opposition zu validieren. Diese Entscheidung hätte die Sammlung der Unterschriften ermöglicht und es ist sehr wahrscheinlich, dass die notwendigen Unterschriften zusammengekommen wären. Das Parlament reagierte schnell, widerrief das Sonntagsverkaufsverbot am 12. April 2016, machte somit die Volksabstimmung gegenstandslos und nahm auch der Opposition den Wind aus den Segeln.³⁹

Zwischen April 2008 und September 2016 und seit November 2016 wurde keine einzige Volksabstimmung durchgeführt. Seit 2010 regierte die Fidesz-KDNP-Koalition mit einer Zweidrittelmehrheit. Diese erlaubte ihr, die Verfassung zu revidieren und das politische System fundamental umzuformen. Die Opposition war nicht in der Lage, die regierenden Parteien aufzuhalten. In einer solchen Situation hätten Volksinitiativen eine Möglichkeit darstellen können, die Regierungspolitik zu beeinflussen. Dennoch ist in dieser Zeit keine einzige Volksinitiative gültig zustande gekommen. Zwar wurden zwischen 2012 und dem 5. Juni 2016 der Nationalen Wahlkommission 328 Fragen zur Validierung vorgelegt, doch nur 15 wurden als zulässig taxiert. 79 Prozent wurden aus Gründen der Uneindeutigkeit, 48 Prozent aufgrund von formalen Fehlern, 16 Prozent aufgrund der bona fides und 12 Prozent wegen mangelnder Zuständigkeit des Parlaments abgelehnt (die Ablehnungsgründe ergeben mehr als 100 Prozent, weil einzelne Vorlagen aus mehr als einem Grund abgelehnt werden können).⁴⁰ Eine neuere Studie, die den Zeitraum von 1999 bis 2018 untersucht, kommt zum Schluss, dass nur 13 Prozent der vorgeschlagenen Abstimmungsfragen von der Nationalen Wahlkommission validiert werden. Auch hinsichtlich der Ablehnungsgründe bestätigt sie die Befunde von Farkas.⁴¹ Damit können in diesem Zusammenhang zwei Dinge festgehalten werden. Erstens, die Nationale Wahlkommission (und das Verfassungsgericht) argumentieren sehr

39 Vgl. dazu Pállinger, *Uses* (Fn. 33), S. 16 ff.

40 B. Farkas, *Direkte Demokratie in Ungarn: Warum scheitern Volksinitiativen?*, unveröffentlichte Masterarbeit, Budapest: Andrassy Universität Budapest 2016, S. 23.

41 L. Komáromi/G. Antalicz, *The Intelligibility of Referendum Issues and the Opportunities to Inform Voters. Comparative Observations with Special Regard to Hungary*, in: *Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska, Lublin – Polonia*, Jg. 26, Nr. 2, S. 73 (86 f.).

formalistisch und sind gegenüber Volksinitiativen negativ eingestellt. Insbesondere wird das Eindeutigkeitserfordernis sehr restriktiv gehandhabt. Zweitens ist die Opposition intern so zerstritten, dass sie keine effektiven Kampagnen gegen die Regierung organisieren kann.

Die einzige Volksabstimmung in der letzten Dekade fand vor dem Hintergrund der Migrationskrise von 2015 statt und wurde nicht von unten, dem Volk, sondern von oben durch die Regierung ausgelöst und lässt sich damit in die Kategorie des Plebiszits einordnen. Die Zahl der Flüchtlinge war seit 2010 stetig gestiegen und erreichte in 2015 einen vorläufigen Höhepunkt, als ungefähr 1.3 Millionen Flüchtlinge und Migranten nach Europa gekommen waren. Das an der Balkanroute gelegene Ungarn war eines der am stärksten von der Flüchtlingskrise betroffenen Länder. Trotz aller Bemühungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten waren diese nicht in der Lage, die Krise in den Griff zu bekommen. In dieser Situation wurde im Mai 2015 zunächst die Umverteilung von 40'000 syrischen und eritreischen Flüchtlingen beschlossen. Im September wurde im Sinne einer Notfallmassnahme die weitere Umverteilung von 120'000 Flüchtlingen aus Griechenland, Italien und Ungarn gemäss einer verbindlichen Quote – per Mehrheitsbeschluss – gegen den Willen Ungarns beschlossen. Die Slowakei und Ungarn haben diesen Beschluss beim Gerichtshof der Europäischen Union angefochten.⁴²

Bereits am 15. Mai 2015 verlangte der Vorsitzende der rechtsextremen Partei Jobbik,⁴³ Gábor Vona, die Abhaltung eines Referendums über die Frage, ob es verboten werden soll, ausländische Staatsbürger sei es durch Quoten oder durch Rückschiebungen in Ungarn anzusiedeln. Obwohl die Partei mit der Unterschriftensammlung begann, muss diese Initiative als politische Marketing-Aktion gewertet werden, welche auf die Mobilisierung der eigenen Anhängerschaft abzielte, da die Unterschriften nie eingereicht wurden, und die Initiative, da sie auf die Änderung bestehender internationaler Verträge abzielte, ohnehin unzulässig gewesen wäre.⁴⁴

Gleichzeitig startete auch die Fidesz mit einer Unterschriftensammlung gegen die obligatorische Flüchtlingsquote (diese Unterschriftenaktion wurde auch nach der Ankündigung des Referendums weitergeführt). Am

42 Vgl. dazu Z. T. Pállinger, Hungary, in: F. Mendez/M. Mendez (Hrsg.), Referendums on EU Matters, Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2017, S. 161 ff., unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU\(2017\)571402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/571402/IPOL_STU(2017)571402_EN.pdf) (Zugriff 1.12.2019).

43 Jobbik = Jobbik Magyarorszáért Mozgalom (Bewegung für ein besseres Ungarn).

44 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

24. Februar 2016 kündigte schliesslich Premierminister Viktor Orbán an, dass die Regierung ein Referendum zu den von der ungarischen Regierung konsequent abgelehnten, obligatorischen Flüchtlingsquoten der EU initiieren wolle. Die Bürgerinnen und Bürger sollten sich zur konkreten Fragestellung „Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne die Zustimmung des ungarischen Parlaments die obligatorische Ansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“ äussern können. Diese Frage wurde von der Nationalen Wahlkommission validiert, und auch die Einsprachen beim Obersten Gericht (und beim Verfassungsgericht) wurden abgewiesen. Diese Entscheidung wurden von zahlreichen Experten und zivilgesellschaftlichen Organisationen kritisiert, da die Initiative in den Augen der Kritiker die rechtlichen Anforderungen nicht erfüllte, weil sie nicht in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments falle und auch dem Eindeutigkeitsgebot widerspreche. Nach Abweisung der Einsprachen setzte der Staatspräsident den Abstimmungstermin auf den 2. Oktober 2016 fest.⁴⁵

Gemäss den rechtlichen Rahmenbedingungen können Volksabstimmungen zu drei unterschiedlichen Resultaten führen: Entweder gewinnen die Ja- oder Nein-Stimmen oder die Abstimmung ist ungültig. Diese Ausgangslage hat dann den weiteren Verlauf der Kampagne bestimmt. Aufgrund der Formulierung der Abstimmungsfrage haben die Regierungsparteien und Jobbik für ein „Nein“ geworben. Die Anhänger der meisten Oppositionsparteien waren auch gegen die Quote. Somit wären diese Parteien gezwungen gewesen, für den Vorschlag der Regierung zu werben, was angesichts der politischen Polarisierung keinen gangbaren Weg darstellte. Aus diesem Grund warben diese Parteien für einen Boykott der Abstimmung. Die MLP⁴⁶ votierte als einzige Partei für ein „Ja“, weil sie ein positives Signal an die EU senden wollte und überhaupt das Vorhandensein einer verbindlichen Quote verneinte. Die LMP⁴⁷ schliesslich verhielt sich neutral und gab keine Abstimmungsempfehlung heraus. Die Befürworter der Regierungsinitiative („Nein-Lager“) betonten die Notwendigkeit, ein starkes Signal nach Brüssel zu senden, wiesen auf die sicherheitspolitischen Gefahren hin und warnten vor der Gefahr der „Überfremdung“. Die boykottierenden Parteien (MSZP, DK⁴⁸ und einige kleine Mitte-Links-Parteien) begründeten ihren Boykottaufwurf indem sie darauf hinwiesen, dass die Fragestellung

45 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

46 MLP = Magyar Liberális Párt (Ungarische Liberale Partei).

47 LMP = Lehet Más a Politika (Die Politik kann anders sein).

48 DK = Demokratikus Koalíció (Demokratische Koalition).

rechtlich gesehen sinnlos sei. Überdies sahen sie die Chance, der Regierung eine Niederlage beifügen zu können.⁴⁹

Die Regierung führte eine aggressive Kampagne und die Berichterstattung (nicht nur) in den öffentlichen Medien war sehr einseitig. Insgesamt ist die Kampagne des Regierungslagers als problematisch zu taxieren, da sie einen xenophoben Unterton aufwies. Auch waren die Mittel höchst ungleich verteilt: Die Regierungsseite wendete mit ungefähr 50 Mio. EUR fünfmal soviel Geld auf wie für die Wahlkampagne in 2014. Alle Oppositionsparteien zusammen kamen insgesamt auf einen Betrag von 100'000 bis 130'000 EUR (dazu kam noch die Kampagne der Satire-Partei MKKP,⁵⁰ welche über Crowd-Funding ungefähr 85'000 EUR mobilisieren konnte).⁵¹

Obwohl mehr als 98 Prozent der Teilnehmenden für die Regierungsvorlage, also mit „Nein“, stimmten und bloss etwa 1.6 Prozent ein „Ja“ in die Urne legten, scheiterte die Abstimmung, weil das notwendige Teilnahmekquorum mit 41.32 Prozent nicht erreicht wurde. Zwar versuchte die Opposition, das Ergebnis als Erfolg zu verbuchen und redete von der Schwächung der Regierung, aber es gelang den regierenden Parteien, die Ungültigkeit der Abstimmung mittels geschickter Kommunikation in den Hintergrund zu drängen. Die Regierung sah sich gegenüber Brüssel gestärkt und erklärte, dass der Auftrag von mehr als 3,4 Millionen Bürgerinnen und Bürgern nicht einfach ignoriert werden könne. Sie versprach, in Brüssel die ungarische Position eisern zu verteidigen und wollte diese innenpolitisch durch eine Verfassungsänderung absichern, in welcher der Inhalt des – ungültigen (!) – Referendums in eine rechtliche Form gegossen worden wäre. Dieses Ansinnen scheiterte schliesslich – vorübergehend⁵² – aufgrund eines Machtpokers zwischen Fidesz und Jobbik, welche die Regierungsparteien erfolglos zu zusätzlichen Konzessionen zwingen wollte. Die Regierung nutzte ihren „Erfolg“ bei der Volksabstimmung, um sich weiterhin als Wahlerin der ungarischen Interessen zu profilieren und führte auch die Anti-Quoten-Kampagne weiter. Überdies ist es ihr auch gelungen, Jobbik als opportunistische Partei darzustellen, welche die Interessen der Nation verraten habe. Meinungsumfragen nach dem Referendum haben gezeigt, dass –

49 Pállinger, Hungary (Fn. 42), 161 ff.

50 MKKP = Magyar Kétfarkú Kutya Párt (Ungarische Partei des zweischwänzigen Hundes).

51 Pállinger, Hungary (Fn. 42), 161 ff.

52 Aufgrund der Niederlage bei einer Nachwahl hatte die Fidesz-KDNP-Koalition vorübergehend ihre Zweidrittelmehrheit verloren, weshalb sie temporär nicht in der Lage war, aus eigener Kraft, d.h. ohne die Unterstützung mindestens einer anderen Partei, die Verfassung zu ändern.

wenn überhaupt – das Regierungslager von der Volksabstimmung profitieren konnte. Abschliessend muss noch auf die „ironische“ Tatsache verwiesen werden, die Einiges über das Rechts- und Politikverständnis der regierenden Parteien aussagt, dass falls die Volksabstimmung gültig gewesen wäre, eine Verfassungsänderung, wie sie dann nach dem Wahlsieg von 2018 durchgeführt wurde – rechtlich gesehen – gar nicht zulässig gewesen wäre.⁵³

Seit 2010 verfolgt die Regierung eine populistische Politik. Sie präsentiert sich als alleinige Sachwalterin des Volkswillens und grenzt die oppositionellen Parteien aus. Die Regierung war in den letzten Jahren bestrebt ihre Machtposition zu festigen und die Entscheidungen noch stärker zu zentralisieren. Gleichzeitig suchte sie nach einer Möglichkeit, ihre Verbundenheit mit dem Volk zu signalisieren, ohne allerdings unkontrollierten Bestrebungen aus der Bevölkerung Tür und Tor zu öffnen. Zu diesem Zweck kreierte die Regierung das Instrument der „Nationalen Konsultation“. Im Rahmen dieser werden die Bürgerinnen und Bürger eingeladen, ihre Meinung zu bestimmten, von der Regierung vorgegebenen Fragen per Fragebogen kundzutun. Die Antworten werden von der Verwaltung ausgewertet, und die Resultate werden veröffentlicht. Bis anhin haben neun Nationale Konsultationen stattgefunden über 1) Renten (2010), 2) Grundprinzipien der neuen Verfassung (2011), 3) soziale Fragen (2011), 4) ökonomische Fragen (2012), 5) Fragen betreffend „Migration und Terrorismus“ (2015), 6) „Stopp Brüssel“ (2017), 7) den „Soros-Plan“ (2017), 8) „Fragen betreffend den Schutz der Familien“ (2018) sowie 9) „das Coronavirus und die wirtschaftlichen Abwehrmassnahmen“ (2020). Diese Konsultationen stellen aus Sicht der Regierung ein Element des Dialogs mit der Bevölkerung dar, werden aber von der Opposition als populistische Augenwischerei betrachtet, da die Fragen sehr manipulativ seien und auch die Auswertung auf intransparente Art und Weise erfolge.⁵⁴

Der Vollständigkeit halber sei auch darauf hingewiesen, dass Ungarn im Zuge der COVID-19-Pandemie vom 11. März 2020 bis 18. Juni 2020 eine sogenannte Gefahrensituation gemäss Art. 53 GG, eine Art von Ausnahmezustand, ausgerufen hatte. Diese zunächst zeitlich beschränkte Massnahme wurde vom Parlament auf unbestimmte Zeit verlängert. Diese zeitliche In-

53 Pállinger, Hungary (Fn. 42), S. 161 ff.

54 Z. T. Pállinger, Direct democracy in an increasingly illiberal setting: the case of the Hungarian national referendum, in: Contemporary Politics, Jg. 25, Nr. 1, S. 62 (73).

determiniertheit und die Tatsache, dass die Beendigung dieses Ausnahmezustands faktisch in den Händen der Exekutive lag, wurde im In- und Ausland kritisiert. Allerdings hat die Regierung nach der erfolgreichen Bewältigung der akuten ersten Phase der Pandemie von sich aus die Beendigung der Gefahrensituation in die Wege geleitet. Hinsichtlich der direkten Demokratie hat die Ausrufung der Gefahrensituation dazu geführt, dass es während ihrer Dauer nicht möglich war, (Nach-)Wahlen oder Volksabstimmungen durchzuführen. In praktischer Hinsicht war die Verhängung der Gefahrensituation jedoch nicht relevant, da keine Volksinitiativen anhängig gewesen waren. Insgesamt aber lassen sich die Folgen der Verhängung des Ausnahmezustands auf das politische System momentan noch nicht abschätzen.

F. Schlussbetrachtung

Ungarns Erfahrungen mit der direkten Demokratie reichen bis 1989 zurück. In den letzten 31 Jahren haben sich die Bedeutung und die Praxis der direkten Demokratie verändert. Die Erfahrungen der Transitionsphase waren eher ambivalent. Dank der ersten Volksabstimmung wurde es zwar möglich, das sozialistische System vollständig abzubauen, doch markierte dieses Ereignis auch den Beginn der tiefen Spaltung zwischen den politischen Kräften in Ungarn, die bis heute andauert. Die zweite Volksabstimmung (1990) machte deutlich, dass in der politischen Elite ein Konsens bestand, die direkte Demokratie einzuschränken. Demgegenüber waren die dritte (1997) und vierte Volksabstimmung (2003) dazu angetan, die aussenpolitische Neuorientierung Ungarns zu legitimieren. Obwohl dieses Ziel erreicht werden konnte, waren diese Abstimmungen nur gültig, weil das erforderliche Quorum vorgängig gesenkt worden war. Die fünfte Volksabstimmung (2004) war aufgrund der geringen Teilnahme ungültig. Demgegenüber wurde das sechste Referendum 2008 als Waffe im Machtkampf gegen die Regierung verwendet, da die Opposition im stark majoritären parlamentarischen System sonst über keine adäquaten Mittel verfügt. Die siebte Volksabstimmung von 2016 stellte ein Plebiszit dar. Dabei spielte die Regierung ein Zwei-Ebenen-Spiel, indem sie versuchte, ihre interne Position zu stärken und dadurch gleichzeitig mehr Verhandlungsmacht in Brüssel zu gewinnen.

Die Funktion der direkten Demokratie im ungarischen politischen System ist schwer zu fassen. Sie ist nicht unbedeutend – wichtige Fragen wur-

den per Volksabstimmung entschieden –, doch kämpft diese mit zwei konzeptionellen Problemen: Das politische System Ungarns ist extrem mehrheits- und repräsentativdemokratisch ausgerichtet. Dies verhindert einerseits die Entstehung eines politischen Raums, in welchem politische Fragen losgelöst von Parteipolitik diskutiert werden könnten, was dazu führt, dass die Referendumskampagnen stark polarisierend wirken. Der Diskurs reflektiert zwar die tiefe Spaltung der Gesellschaft, spielt sich jedoch auf einem sehr tiefen Niveau ab. Überdies ist das Ungleichgewicht der materiellen Ressourcen problematisch für die Fairness und Integrität des politischen Prozesses. Andererseits führt die stark repräsentativdemokratische Orientierung des politischen Systems auch dazu, dass die Eliten versuchen, den Raum der direkten Demokratie einzuschränken. Es ist illustrativ, dass Regierung und Verwaltung Bürgerinnen Bürger bei der Ausarbeitung von Initiativen nicht unterstützen und das Verfahren sehr formalistisch gehandhabt wird.

Die Adaption der direktdemokratischen Instrumente an das majoritäre und repräsentative System erscheint schwierig. In gewisser Weise haben die Parteien auf diese Situation reagiert: Direkte Demokratie wird von den (regierenden) Parteien vorwiegend zur Mobilisierung ihrer Anhängerschaft und zur Stärkung ihrer innen- und aussenpolitischen Positionen verwendet. Die politische Elite ist bestrebt, die direkte Demokratie unter ihrer Kontrolle zu halten: Einerseits wird ein antihegemonialer Einsatz der direktdemokratischen Instrumente durch die von der Regierung kontrollierten institutionellen Gatekeeper (Nationale Wahlkommission etc.) stark eingeschränkt, andererseits gibt es auch Beispiele dafür, dass Volksabstimmungen durch politische Manipulationen verhindert worden sind. Gleichzeitig aber wird der Anschein der Volksverbundenheit rhetorisch über Ersatzhandlungen wie der „Nationalen Konsultation“ aufrechterhalten. Diese Tendenz korreliert mit der Verschlechterung der Demokratiequalität in den letzten Jahren. Für einige Beobachter ist Ungarn zu einer „simulierten Demokratie“ verkommen, in welcher signifikante Teile der Elite und der Gesellschaft die Akzeptanz demokratischer Normen und Spielregeln nur simulieren. Allerdings führen die Regelverletzungen der Elite nicht zur Zerstörung der demokratischen Institutionen, sondern delegitimieren das System „nur“, indem sie es unberechenbarer machen und die Effektivität der Institutionen verringern: „A simulated democracy is still a democracy but

it has its characteristics and qualities that fall well short of consolidated democracy.⁵⁵

Abschliessend lässt sich festhalten, dass der Verlauf der Untersuchung gezeigt hat, dass die Veränderungen der ungarischen Politik, insbesondere die Etablierung einer zusehends illiberalen Demokratie, sich, wie eingangs vermutet, tatsächlich auch auf die Ausgestaltung und Praxis der direkten Demokratie ausgewirkt haben. Die beschriebenen Entwicklungen haben zu einer Kolonialisierung der direkten Demokratie durch die Eliten und das repräsentative System geführt, welche durch die Dominanz der Fidesz noch stärker akzentuiert wird. Im „Normalfall“ wird die direkte Demokratie durch die politische Elite, insbesondere durch die herrschenden Parteien, kontrolliert, nur in Ausnahmefällen kann sie als „Sicherheitsventil“ dienen, weshalb ihr Potential äusserst bescheiden ist.

55 Gy. Lengyel/G. Ilonszki, Hungary: Between Consolidated and Simulated Democracy, in: H. Best/J. Higley (Hrsg.), *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*, Leiden: Brill 2010, S. 153 (154).