

Herbert Küpper

Die Krise der direkten Demokratie in Ungarn

I. Einleitung

II. Krisensymptome

1. Die Instrumentalisierung der direkten Demokratie durch die parlamentarische Opposition
2. Die große Zahl von Verfahren
3. Frivole Initiativen

III. Die Rechtslage

1. Kodifikationslage
2. Volksinitiative
3. Volksabstimmung
 - a) Grundlegendes
 - b) Gegenstand
 - c) Verfahren
 - d) Ergebnis
 - e) Rechtsschutz

IV. Lösungsmöglichkeiten

1. Lösungen de lege lata
 - a) Bestimmungsgemäße Rechtsausübung gegen frivole Initiativen
 - b) Initiatorenfreundlichere Verfahren
2. Lösungen de lege ferenda

I. Einleitung

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen stand die Rückkehr zur Demokratie hoch oben auf der Agenda. Nach der totalitären oder autoritären Vergangenheit wollte man sich dabei nicht mit bloß repräsentativen Strukturen zufrieden geben, sondern das Volk selbst sollte politische Gestaltungsspielräume bekommen. Daher ist in allen postsozialistischen Verfassungen Osteuropas die direkte Demokratie gut ausgebaut. Lediglich die tschechische Verfassung¹ sieht gemäß Art. 2 die Ausübung der Volkssouveränität durch die Organe der Staatsgewalt als alleinige Form der Demokratie vor und erlaubt Referenden nur, wenn diese durch Verfassungsgesetz angeordnet werden; hiervon wurde bislang nur für den EU-Beitritt Gebrauch gemacht.² Ungarn gehört zu den Staaten, die die direkte Demokratie bereits zu Beginn der Wende bejahten und das Volk

¹ Verfassung der Tschechischen Republik v. 16.12.1992, Verfassungsgesetz Nr. 1/1993 Sb., Sbirka zákonů České republiky 1993, Nr. 1, Pos. 1. Eine aktuelle deutsche Übersetzung der tschechischen Verfassung von *Gwendolin Buddeberg* ist abgedruckt in *Ulrich Hufeld / Astrid Epiney* (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Textsammlung, Baden-Baden 2009, S. 525-540.

² Sonderregel in Art. 10a tschechische Verfassung; hierzu *Herbert Küpper*: Die Ratifikation der Unionsverfassung in den neuen Mitgliedsstaaten, in *Klaus Beckmann / Jürgen Dieringer / Ulrich Hufeld* (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2. Aufl. Tübingen 2005, S. 273-302 (S. 279-280, 286-287, 293-294).

über einige zentrale Entscheidungen wie den Modus der Wahl des Staatspräsidenten entscheiden ließen.³

Die Einführung der direkten Demokratie im Zuge der politischen Wende war allerdings in manchen postsozialistischen Staaten kein vollständiges Novum. Einige sozialistische Verfassungen hatten Vorkehrungen über die direktdemokratische Betätigung des Volkes enthalten, z.B. Art. 5 Verf. UdSSR,⁴ Art. 21 Abs. 2, 53 Verf. DDR⁵ oder auch § 30 Abs. 1 Buchst. d) Verf. Ungarn.⁶ Diese Bestimmungen waren jedoch toter Buchstabe und dienten in der Einparteiendiktatur bestenfalls zur Akklamation, nicht aber zur autonomen Bildung oder Äußerung eines wie auch immer gearteten Volkswillens.⁷

Nach über eineinhalb Jahrzehnten eher zurückhaltender Praxis⁸ durchlebt die direkte Demokratie in Ungarn seit etwa 2007 eine Krise. Die Instrumentalisierung v.a. des Volksbegehrens zur Herbeiführung einer Volksabstimmung durch die Opposition, die man je nach Auffassung von Demokratie als Missbrauch oder als bestimmungsgemäßes Gebrauchsmachen von außerparlamentarischen Möglichkeiten begreifen kann, die flutwellenartige Zunahme von Initiativen aus der Bevölkerung sowie eine Anzahl offensichtlich nicht ernst gemeinter Initiativen, mit denen sich die zuständigen Staatsorgane dennoch befassen müssen, führen in ihrer Gesamtheit zu einer Situation, die auf Dauer unhaltbar ist und niemanden – weder das Volk noch die Opposition noch die Regierung – zufrieden stellt. Zunächst werden unter Punkt I. diese Krisensymptome näher dargestellt, bevor der rechtliche Rahmen unter Punkt II. untersucht wird. Schließlich werden unter Punkt III. mögliche Lösungen diskutiert, nicht zuletzt unter Rückgriff auf deutsche Regelungen und Erfahrungen.

³ Parlamentsbeschluss 41/1989. (XII. 27.) OGY über die Anordnung einer Volksabstimmung v. 27.12.1989, Magyar Közlöny [ungarisches Gesetzblatt; in der Folge: MK] 1989, Nr. 97, S. 1703; *Csaba Horváth*: Országos népszavazások Magyarországon [Landesweite Volksabstimmungen in Ungarn], Jura (Pécs) 2008/2, S. 54-63 (S. 55-56); *Vilmos Térey*: Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán [Gedanken im Zusammenhang mit der Neuregelung der landesweiten Volksabstimmung], Magyar Jog 1997, 287-290 (S. 287).

⁴ Verfassung der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken v. 7.10.1977, Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR 1977, Nr. 41, Pos. 616; die deutsche Übersetzung ist abgedruckt bei *Georg Brunner / Boris Meissner* (Hrsg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn u.a. 1980, S. 385-415.

⁵ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik v. 6.4.1968 i.d.F. der Bekanntmachung v. 27.9.1974, GBl. DDR 1974 I S. 432.

⁶ Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Volksrepublik Ungarn v. 20.8.1949, MK 1949, Nr. 174, S. 1355, in der Neufassung durch Gesetz 1972:I, MK 1972, Nr. 32, S. 257, deutsche Übersetzung in *Brunner/Meissner* (s.o. Fn. 4), S. 480-492.

⁷ *Georg Brunner in Gesine Schwan* (Hrsg.): Internationale Politik und der Wandel von Regimen, Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft Heft 4, Köln u.a. 1987, S. 77-79; *Martin Fincke*: Art. 5, insbes. Rn. 18-22, in: ders. (Hrsg.): Handbuch der Sowjetverfassung, 2 Bde, Berlin 1983. Das Lehrbuch von *Ottó Bihari*: Államjog [Staatsrecht], 2. Aufl. Budapest 1977, S. 84, erwähnt das Referendum mit nur einem Satz und stellt darin klar, dass das Referendum rein konsultativ sei und den Gesetzesbeschluss des Parlaments nicht ersetzen könne. Zur Praxis äußert sich dieses Standardwerk zum Staatsrecht der Volksrepublik überhaupt nicht.

⁸ Zu den landesweiten Volksabstimmungen in den ersten anderthalb Jahrzehnten seit der Wende im Einzelnen *Márta Dezső*: Népszavazás és népi kezdeményezés [Volksabstimmung und Volksinitiative], in *István Kukorelli* (Hrsg.): Alkotmánytan I. [Verfassungslehre I.], Budapest 2003, S. 145-168 (S. 156-163); *Horváth* (Fn. 3), S. 54-63; *István Kukorelli*: Az országos népszavazás, 1989-1998 [Die landesweite Volksabstimmung, 1989-1998], in *István Kukorelli*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban [Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht], Budapest 2006, S. 74-86 (S. 78-85).

II. Krisensymptome

Nachfolgend werden die krisenhaften Elemente – die Instrumentalisierung der direkten Demokratie durch die Oppositionsparteien,⁹ der enorme quantitative Zuwachs an Verfahrenen und die Missachtung der direkten Demokratie durch absurde und offensichtlich nicht ernst gemeinte Initiativen – getrennt voneinander dargestellt. Darüber sollte man jedoch nicht aus dem Blick verlieren, dass diese Symptome teilweise zusammenhängen.

1. Die Instrumentalisierung der direkten Demokratie durch die parlamentarische Opposition

Die führende Oppositionspartei, die nationalkonservative FIDESZ, versucht seit ihrer Abwahl in den Parlamentswahlen 2002 und verstärkt seit ihrem erneuten Wahlverlust 2006, die Regierungsarbeit der zunächst sozialliberalen Koalition und seit Mitte 2008 sozialistischen Minderheitsregierung zu torpedieren, indem sie im Wege der Volksabstimmung einzelne zentrale Maßnahmen des Regierungsprogramms zu Fall bringt. Auf diese Weise will sie die Erfolgsbilanz der Regierung trüben und die eigenen Aussichten bei den 2010 anstehenden Parlamentswahlen verbessern.

Das beste und erfolgreichste Beispiel dieser Politik ist die sog. „Drei-mal-Ja-Volksabstimmung“ vom 9. März 2008.¹⁰ In ihr legte die FIDESZ dem Volk drei inhaltlich nicht unmittelbar miteinander verbundene Fragen vor, die auf zentrale Punkte der Regierungspolitik zielten:

- Abschaffung der Krankenhaustagegebühren;
- Abschaffung der Praxisgebühr;
- Abschaffung der Studiengebühren.

Die ersten beiden Fragen hängen mit der Reform des Gesundheitswesens zusammen, die der zentrale Punkt der – dringend notwendigen – Reform des gesamten Sozialwesens ist. Seit 2007 mussten ungarische Patienten beim Krankenhausaufenthalt aus eigenen Mitteln gewisse Tagegebühren bezahlen; neben einer finanziellen Besserstellung der – im europäischen Vergleich zu zahlreichen – Krankenhäuser sollte auch ein Anreiz geschaffen werden, die Hospitalisierungszeiten zu senken, denn in Ungarn hält sich ein Patient durchschnittlich doppelt so lange im Krankenhaus auf wie in westeuropäischen Staaten, ohne dass dies eine qualitativ bessere medizinische Versorgung bewirkt. Die Praxisgebühr wurde nach deutschem Vorbild als einmalige Zahlung bei der Inanspruchnahme nichtstationärer Heilbehandlung eingeführt; auch sie sollte zugleich mehr Geld in

⁹ *Nóra Chronowski / Miklós Kocsis*: Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról [Der Landesausschuss und das Verfassungsgericht (mehr als siebenmal) über die Volksabstimmung], *Jogtudományi Közlöny* 2007, S. 371-381; *Gábor Halmai*: Népszavazás és képviselői demokrácia [Volksabstimmung und repräsentative Demokratie], *Jura (Pécs)* 2008/2, S. 29-43.

¹⁰ Angeordnet durch die Parlamentsbeschlüsse 109/2007. (XII. 19.) OGY, 110/2007. (XII. 19.) OGY und 111/2007. (XII. 19.) OGY, alle vom 19.12.2007, veröffentlicht in Folge in MK 2007, Nr. 178, S. 13303; ausgeschrieben für den 9. März durch die Anordnungen des Präsidenten der Republik 27/2008. (I. 24.) KE, 28/2008. (I. 24.) KE und 29/2008. (I. 24.) KE, alle vom 24.1.2008, in Folge in MK 2008, Nr. 11, S. 606. Hierzu *Halmai* (Fn. 9), S. 31-37; *Horváth* (Fn. 3), S. 57-58.

das Gesundheitswesen bringen und einen Wechsel in der Anreizstruktur zum Ausgleich von Fehltendenzen bei der medizinischen Versorgung bewirken. In den Kampagnen vor der Volksabstimmung machte FIDESZ das Referendum über die konkreten Fragen hinaus zu einer Abstimmung über die gesamte Gesundheitsreform und damit indirekt auch über die Regierung insgesamt. Als sich die Bevölkerung in der Volksabstimmung für die Abschaffung von Krankenhausgebühren und Praxisgebühren aussprach, nahm die Regierung zugleich das bisherige Kernstück ihrer Gesundheitsreform, die im Februar 2008 auf den Weg gebrachte Ersetzung der aus dem sozialistischen Regime ererbten schwerfälligen, ineffizienten und korruptionsanfälligen Einheitskrankenversicherung durch mehrere, miteinander maßvoll konkurrierende öffentlich-rechtliche Krankenkassen zurück.¹¹

Die dritte Frage zielt auf die finanzielle Seite der Hochschulreform. Mit der Einführung von Studiengebühren wollte die Regierung zum einen den Hochschulen eine bessere finanzielle Ausstattung zukommen lassen und zum anderen einen Wettbewerb zwischen den Universitäten um die zahlenden Studierenden in Gang bringen.

In allen drei Fällen konnte die FIDESZ die Bevölkerung davon überzeugen, dass die Maßnahmen „unsozial“ seien. In der ungarischen Öffentlichkeit wird – in Fortsetzung der zu sozialistischen Zeiten propagierten „Selbstverständlichkeiten“ – soziale Gerechtigkeit immer noch als formaler Egalitarismus und als möglichst kostenfreier Zugang zu sozialen Leistungen begriffen. Daher reagierten die Wähler in ihrer Abstimmung auf das Argument der FIDESZ, das kurz vor der Volksabstimmung im Februar 2008 verabschiedete Krankenkassenreformgesetz 2008:I sei „unsozial“, und stimmten dementsprechend über die Abschaffung von Krankenhaus- und Praxisgebühren hinaus unausgesprochen auch gegen die Reform der Einheitskrankenkasse.

Dass es der FIDESZ nicht um die Sache ging, sondern vor allem darum, der Regierung eine Abstimmungsniederlage zu bereiten und ihre Arbeit zu erschweren, zeigt am deutlichsten ein Blick auf die Frage der Krankenkassenreform. Das Reformgesetz 2008:I¹² verbesserte die Rechtsstellung des einzelnen Versicherten dadurch, dass er nunmehr zwischen mehreren Krankenversicherungen hätte wählen können und die Konkurrenz die Kassen zu effizienterem und versichertenfreundlicherem Verhalten hätte zwingen sollen. Alle zukünftigen Kassen sollten öffentlich-rechtlich sein; zudem garantierte das Gesetz jedem Bürger den Zugang zur Krankenversicherung und ein Leistungsniveau, wie es die jetzige Einheitskrankenversicherung leistet – jedenfalls auf dem Papier. Gegen die Einführung einiger gemäßigter Marktmechanismen konnte die FIDESZ erfolgreich die aus dem *Kádár*-System überkommene egalitäre Gerechtigkeitsvorstellung aktivieren, obwohl das jetzige System alles andere als sozial gerecht ist. Die ineffiziente Einheitskrankenversicherung ist ein Grund für die enorme Ressourcenfehlallokation im ohnehin unterfinanzierten Gesundheitswesen, sodass die Krankenversicherung alleine in der Praxis häufig für den Zugang zu medizinischen Leistungen nicht ausreicht. Ärzte und Kliniken werden vielmehr seit den 1980er Jahren vielfach nur aktiv, wenn der krankenversicherte Patient zuvor ein sog. „Dankgeld“ [*hálapénz*] gezahlt hat, bei dem es inoffizielle Tarife für die häufigsten Behandlungsarten gibt. Dass diese weit verbreitete Praxis des „Dankgelds“ v.a. die sozial schwachen Bevölkerungskreise belastet und damit dem jetzigen

¹¹ Gesetz 2008:I über die Krankenversicherungskassen v. 18.2.2008, MK 2008, Nr. 25, S. 1122, näher hierzu Chronik der Rechtentwicklung, WiRO 2008, S. 188, ersatzlos aufgehoben durch das Gesetz 2008:XXIV über die Überprüfung des Gesetzes 2008:I über die Krankenversicherungskassen v. 5.6.2008, MK 2008, Nr. 84, S. 5162.

¹² S.o. Fn. 11.

System einen stark unsozialen Anstrich verleiht,¹³ ist auch der FIDESZ bekannt. Immerhin war das Dankgeld schon mehrfach Gegenstand von Initiativen zur Einleitung von Volksbegehren, die auf die Einführung entweder der Pflicht der Ärzte, für empfangene Dankgelder Quittungen auszustellen,¹⁴ oder eines Straftatbestands der Zahlung und Entgegennahme von Dankgeld¹⁵ zielten. Die Beibehaltung des alten Systems konserviert damit bestehende unsoziale Zustände und verhindert die Möglichkeit, die vorhandenen Missstände anzugehen. Dies war der FIDESZ bewusst, wurde aber von ihr in Kauf genommen, um ihr Hauptziel, der Regierung zu schaden, näher zu kommen. Dass sie mit ihrer an demagogische Manipulation grenzenden Propaganda, die im Übrigen die echten Schwachstellen der Reformgesetzgebung praktisch nicht thematisierte, Erfolg hatte, verdankte die Opposition auch der in Koalitionsstreitigkeiten befangenen Regierung, die es nicht vermochte, der Bevölkerung ihre Absichten und Maßnahmen zu erklären.

Die genannte Drei-mal-Ja-Volksabstimmung vom März 2008 ist die erfolgreichste, aber bei weitem nicht die einzige Initiative der Opposition, mit Hilfe der direkten Demokratie die Regierungspolitik zu konterkarieren. Zahlreiche andere Initiativen wurden im Vorfeld gestoppt, weil sie unzulässig waren. Andere wie ein Volksbegehren gegen die Abschaffung der Einheitskrankenversicherung erledigten sich von selbst, weil die Regierung von sich aus dem Anliegen entsprach.

Es hängt von der Ansicht über den Sinn der direkten Demokratie ab, ob man ihre Instrumentalisierung durch die Oppositionsparteien als bestimmungsgemäß oder als Zweckentfremdung betrachtet. Wenn die direkte Demokratie den Sinn hat, dem Volk neben den Volksvertretungsorganen einen alternativen Weg zur Willensäußerung und -durchsetzung zu geben, dann wird diesem Zweck eine Initiierung durch den Teil der politischen Elite, der im Volksvertretungsorgan in der Minderheit ist, nicht gerecht. Für Ungarn ist typisch, dass die Mehrheit der abgehaltenen Volksabstimmungen nicht „von unten“, aus dem Volk initiiert, sondern „von oben“ dem Volk aufgedrängt wurde.¹⁶ In dem genannten Gedankengang, der die direkte Demokratie als einen Willensbildungsmechanismus „von unten nach oben“ betrachtet, wäre das eine „Enteignung“ der direkten Demokratie durch die politischen Parteien, die ihre ureigene Arena, die Volksvertretungsorgane, verlassen, um sich außerparlamentarisch die Möglichkeiten zur Durchsetzung zu verschaffen, die ihnen der Wähler gerade vorenthalten hat, indem er sie nicht in die Mehrheit gewählt hat. Eine solche plebiszitäre Umgehung der vom Wähler gewollten

¹³ Géza Bognár / Róbert Iván Gál / János Kornai: Hálapénz a magyar egészségügyben [Dankgeld im ungarischen Gesundheitswesen], TÁRKI Társadalompolitikai tanulmányok 17/1999; Péter Gaál: Geschenek, Gebühr oder Bestechung? Informelle Zahlungen in Ungarn, in Transparency International (Hrsg.): Jahrbuch Korruption 2006. Schwerpunkt Gesundheitswesen, Berlin 2006, S. 143-147; László Merth: A korrupció értelmezése [Sinn(gebung) der Korruption], in Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara [Staats- und Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Pécs] (Hrsg.): Korruptió Magyarországon [Korruption in Ungarn], Pécs 2001, S. 196-202 (S. 200).

¹⁴ Aus rein formalen Gründen (Verwendung falscher Fragebögen) zurückgewiesen durch Beschluss des Landeswahlausschusses 177/2007. (VII. 23.) ÖVB v. 23.7.2007, MK 2007, Nr. 98, S. 7378.

¹⁵ Zugelassen durch den Beschluss des Landeswahlausschusses 306/2007. (VIII. 23.) ÖVB v. 23.8.2007, MK 2007, Nr. 113, S. 8611. In der Folge war hiervon nichts mehr zu hören, sodass die Unterschriftensammlung im Sande verlaufen sein dürfte. Zu den direktdemokratischen Initiativen im Zusammenhang mit dem Dankgeld s. Herbert Küpper, Korruptionsbekämpfung in Osteuropa. Länderbericht Ungarn, Punkt I. 1. und Fn. 18; einzusehen unter www.forost.de.

¹⁶ Halmai (Fn. 9); Kukorelli, Az országos népszavazás (Fn. 8), S. 85-86; István Kukorelli: A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében [Die repräsentative und die unmittelbare Demokratie in der Interpretation des Verfassungsgerichts], in István Kukorelli: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban [Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht], Budapest 2006, S. 103-113 (S. 107-108).

parlamentarischen Minderheitensituation muss bei der genannten Auffassung von (direkter) Demokratie als unzulässig erscheinen, insbesondere wenn man wie das ungarische Verfassungsgericht der Ansicht ist, dass die Arbeit in den Volksvertretungsorganen die primäre Form demokratischer Betätigung ist und direktdemokratischen Formen nur eine komplementäre Funktion zukommt.¹⁷

Andererseits kann man auch auf die Tatsache abstellen, dass in einer Volksabstimmung das Volk entscheidet; wer das Verfahren initiiert hat, wird dann zweitrangig. Hinzu kommt, dass Initiativen von Seiten der Oppositionsparteien genuin aus dem Volk stammende Initiativen nicht verhindern, sondern es dem Volk nach wie vor freisteht, sich selbst auch ohne Mithilfe der politischen Parteien zu organisieren. Folgt man dieser Demokratieauffassung, so ist es auch für die direkte Demokratie nicht wesensfremd, dass sie von den politischen Parteien dominiert wird, solange Initiativen „von unten“ dadurch nicht unmöglich gemacht oder untunlich erschwert werden.

Nach eigenem Bekunden rechnet die FIDESZ in den nächsten, 2010 anstehenden Parlamentswahlen für sich und die mit ihr verbündeten kleineren Parteien mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament, die dazu genutzt werden soll, die direkte Demokratie in sehr viel restriktiverem Sinne neu zu regeln. So will die FIDESZ verhindern, dass die Geister, die sie jetzt während ihrer Oppositionsphase ruft, sich gegen sie wenden werden, wenn sie an der Regierung sein wird.

Ergänzend sei angemerkt, dass die Opposition mit einer ähnlichen Taktik die Krise auch in die Institutionen der repräsentativen Demokratie tragen will. Zwischen dem 19. und dem 31. Dezember legten die Abgeordneten der FIDESZ und einer verbündeten kleinen Oppositionspartei der Regierung insgesamt 1342 Fragen vor, darunter „Wann ist ein Schnellzug schnell?“ und „Wohin führen Löcher in den Zähnen?“. Fragen von Abgeordneten müssen die Minister innerhalb von 15 Tagen beantworten, wobei es unerheblich ist, wie viele Tage davon Arbeits- und wie viele Feiertage sind.¹⁸ Die Fragen sind laut Stellungnahme der Parteiführung der FIDESZ v.a. als Rache dafür gedacht, dass die Änderungsanträge der Opposition im Jahreshaushaltsgesetz 2009, das entgegen den Hoffnungen der Opposition Mitte Dezember verabschiedet werden konnte, nicht berücksichtigt wurden; zudem sollen sie gerade durch die Feiertage zu einer Lähmung der Ministerien führen.¹⁹

¹⁷ Verfassungsgerichtsentscheidungen 894/B/1990. AB, Az Alkotmánybíróság Határozatai [Entscheidungssammlung des Verfassungsgerichts; in der Folge: ABH] 1990, S. 247 (S. 248), 28/1990. (XI. 22.) AB v. 22.11.1990, ABH 1990, S. 123 (S. 124) und zuletzt wieder 27/2007. (V. 17.) AB v. 17.5.2007, ABH 2007, S. 343 (S. 349-357). Hierzu s. *Chronowski / Kocsis* (Fn. 9), S. 377-378; *Géza Kilényi*: A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben [Das Verhältnis zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie in der ungarischen Staatsorganisation], Magyar Közigazgatás 1999, S. 673-681 (S. 674-675); *József Petréttei*: Magyar alkotmányjog I [Ungarisches Verfassungsrecht], Budapest, Pécs 2002, S. 288-289; *László Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon [Die Anfänge der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn], Budapest 2001, S. 743-745; *Térey* (Fn. 3), S. 288.

¹⁸ § 91 Abs. 2 Satz 2 Parlamentsbeschluss 46/1994. (IX. 30.) OGY über die Geschäftsordnung des Parlaments v. 30.9.1994, MK 1994, Nr. 96, S. 3023.

¹⁹ Népszabadság, 5.6.2009: „A Fidesz-frakció vezetésének ötlete volt a minisztériumok izzasztása“ [Es war die Idee der Führung der FIDESZ-Fraktion, die Ministerien ins Schwitzen zu bringen].

2. Die große Zahl von Verfahren

Ein zweiter Missstand ist die seit 2007 stark angeschwollene Anzahl von Initiativverfahren, mit denen Volksabstimmungen erzwungen werden sollen.²⁰ Ein Teil dieser wachsenden Zahl geht auf das Konto der Oppositionsparteien, wie unter Punkt 1. dargestellt. Unabhängig von den Initiativen der Parteien wächst aber auch die Zahl der Initiativen, die von Privatpersonen eingeleitet werden. Rein numerisch liegt hier der Hauptzuwachs, nicht so sehr bei den Initiativen der Oppositionsparteien.

Die Fallzahlen zeigen, wie sehr die Einleitung von Volksbegehren „in Mode“ gekommen ist. 2005 betrug die Zahl der im Gesetzblatt veröffentlichten Beschlüsse des Landeswahlausschusses²¹ über die Zulässigkeit von Volksinitiativen und Volksbegehren etwa 20, 2006 waren es schon über 60. 2007 explodierte diese Zahl auf über 400, 2008 sind es noch mehr.

Parallel dazu steigt auch das Fallaufkommen beim Verfassungsgericht, das in Fragen der Zulässigkeit von Volksinitiativen und Volksbegehren einen seiner Natur nach verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz ausübt. 2008 betrafen über zwei Drittel der im Gesetzblatt veröffentlichten Verfassungsgerichtsentscheidungen den Rechtsschutz in Verfahren der direkten Demokratie; bei den nicht veröffentlichten Entscheidungen ist der Anteil allerdings niedriger. Damit einher geht ein enormer Anstieg des Arbeitsanfalls beim Verfassungsgericht. Da Rechtsschutz in Verfahren der direkten Demokratie außer der Reihe zu gewähren ist, hat das Verfassungsgericht jenseits der Volksinitiativen und Volksbegehren kaum noch Kapazitäten, seine eigentliche Arbeit zu erledigen.

Die hohen Zahlen sind teilweise darauf zurückzuführen, dass immer mehr Initiatoren ihre Frage nicht in einer Version, sondern in mehreren – in Extremfällen mehreren Dutzend – Varianten beim Landeswahlausschuss einreichen. Sie wollen damit erreichen, dass wenigstens eine Fassung den Anforderungen des Gesetzes, des Landeswahlausschusses und des Verfassungsgerichts an die Eindeutigkeit genügt. Jede einzelne Fragevariante setzt ein separates Verfahren in Gang, das mit einem separaten rechtsmittelfähigen Beschluss abgeschlossen wird. Aber selbst wenn man diesen Effekt beiseite lässt, bleibt seit 2007 immer noch ein Anstieg an Fallzahlen zu verzeichnen, der den Landeswahlausschuss und mehr noch das Verfassungsgericht an den Rand ihrer Kapazitäten bringt.

3. Frivole Initiativen

Ein letztes Phänomen sind Initiativen, die erkennbar nicht ernst gemeint sind. Paradebeispiel einer solchen frivolen Initiative ist die Frage, ob die Wähler wollen, dass in ungarischen Gaststätten das Bier umsonst ausgeschenkt wird. Der Landeswahlausschuss lehnte die Frage als unzulässig ab. Daraufhin wandte sich der Initiator an das Verfassungsgericht. Das nutzte die Gelegenheit, eine Dogmatik zur Marktwirtschaftsklausel in der

²⁰ Die hierdurch entstehenden Probleme thematisierte das Verfassungsgericht erstmals ausdrücklich in seiner Entscheidung 18/2008. (III. 12.) AB v. 12.3.2008.

²¹ Zur Rolle des Landeswahlausschusses s.u. Punkt II. 3. c).

Verfassung zu entwickeln.²² Dennoch binden derartige Verfahren unnütz die Kapazitäten von Landeswahlausschuss und Verfassungsgericht, zumal sich gerade bei diesen frivolen Fragen die Initiatoren regelmäßig nicht mit der Ablehnung durch den Landeswahlausschuss zufrieden geben, sondern Rechtsschutz beim Verfassungsgericht suchen.

Das kostenfreie Bier ist kein Einzelfall. Auch die Frage, ob Madonna zur Königin Ungarns gemacht werden sollte, wollte ein Initiator dem Volk vorlegen. Weitere unernste Vorschläge wollen den Ministerpräsidenten nur im Falle einer Geschlechtsumwandlung im Amt belassen, die Siesta einführen²³ oder das eine oder andere Dorf zur Hauptstadt machen.²⁴

Das Hauptproblem dieser frivolen Initiativen ist nicht, dass sie die durch hohe Fallzahlen ohnehin angespannte Lage beim Landeswahlausschuss und beim Verfassungsgericht durch überflüssige Verfahren noch verschlimmern. Den größten Schaden richten solche nicht ernst gemeinten Initiativen dadurch an, dass sie trotz offensichtlicher Absurdität die Staatsorgane zur Durchführung von Verfahren zwingen und so die direkte Demokratie, den Landeswahlausschuss und das Verfassungsgericht lächerlich machen und ihr Ansehen beschädigen.²⁵

III. Die Rechtslage

Die gesamten direktdemokratischen Betätigungsformen sind nur unzulänglich geregelt. Auch dem Verfassungsgericht ist es nur teilweise gelungen, das unklare und teils unbrauchbare geschriebene Recht handhabbar zu machen. Im Ergebnis werden einige der genannten Missstände durch die unbefriedigende Rechtslage erst ermöglicht, andere zumindest befördert.

Die ungarische direkte Demokratie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie sich auf den Zuständigkeitsbereich der Volksvertretung bezieht. Gegenstand von Volksinitiativen und Volksabstimmungen können sowohl auf nationaler als auch auf örtlicher Ebene nur Fragen sein, die in die Zuständigkeit des Parlaments oder des Gemeinderates fallen. Anderen Staats- oder Kommunalorganen zugeordnete Kompetenzen kann das Volk nicht an sich ziehen; ein Verwaltungsreferendum wie in der Schweiz²⁶ gibt es in Ungarn nicht. Allerdings ist das ungarische Referendum im Gegensatz zu den deutschen Volksabstimmungen auf Landes- und Kommunalebene nicht auf die Normsetzungsakte der Volksver-

²² Beschluss des Landeswahlausschusses 573/2006. (XI. 22.) OVB v. 22.11.2006, MK 2006, Nr. 144, S. 11131, Verfassungsgerichtsurteil 26/2007. (IV. 25.) AB v. 25.4.2007, ABH 2007, S. 332. Hierzu Aus Justiz und Rechtsprechung in Osteuropa, Osteuropa Recht 2007, S. 462-463.

²³ Zunächst zulassend der Beschluss des Landeswahlausschusses 209/2007. (VII. 23.) OVB v. 23.7.2007, MK 2007, Nr. 98, S. 7397, dieser wurde aufgehoben durch den Verfassungsgerichtsbeschluss 77/2007. (X. 31.) AB v. 31.10.2007, ABH 2007, S. 744, und mit nachfolgendem Beschluss 517/2007. (XII. 18.) OVB v. 18.12.2007, MK 2007, Nr. 180, S. 13462, erklärte der Landeswahlausschuss die Frage für unzulässig, da „Siesta“ nicht eindeutig ist.

²⁴ So etwa die Initiative, die durch den Beschluss des Landeswahlausschusses 479/2007. (XII. 5.) OVB v. 5.12.2007, MK 2007, Nr. 170, S. 12901, als unzulässig, da auf eine Verfassungsänderung zielen, zurückgewiesen wurde: Sie wollte Markotabödöge zur Hauptstadt deklarieren lassen.

²⁵ Hierauf weist in aller Deutlichkeit die parallele Begründung von Verfassungsrichter *László Kiss* im Kostenfreies-Bier-Urteil (Fn. 22), ABH 2007, S. 340-341, hin.

²⁶ Hierzu aktuell und umfassend *Claudia Mannhart Gomes*: Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen, Bern 2007.

tretung beschränkt, sondern kann grundsätzlich alle Fragen im Zuständigkeitsbereich von Parlament oder Gemeinderat betreffen.

1. Kodifikationslage

Eine erste, unausgereifte und unvollständige Regelung erging 1989. Neben einer kursorischen Erwähnung der landesweiten Volksabstimmung in § 19 Abs. 5 Verfassung²⁷ erging zu Beginn der Wende ein Volksabstimmungsgesetz.²⁸ Dieser Regelungszustand wurde vom Verfassungsgericht alsbald für unzureichend erklärt.²⁹

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen der direkten Demokratie wurden 1997 und 1998 gelegt.³⁰ Seit 1997 enthält die Verfassung in §§ 28/B bis 28/E am Ende des Kapitels über das Parlament einige grundlegende Vorschriften über die landesweiten Volksinitiativen und Volksabstimmungen. Von Bedeutung ist § 28/B Abs. 2 Verf., wonach die diesbezügliche gesetzliche Regelung nur mit den Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten verabschiedet werden kann.³¹

Ein Jahr später erging das Volksabstimmungsgesetz (VolksAbstG) als Zwei-Drittel-Gesetz.³² Hier sind v.a. die materiell-rechtlichen Voraussetzungen der direktdemokratischen Betätigung und gewisse verfahrensrechtliche Grundlagen geregelt. Die Verfahrensregeln für das Unterschriftensammeln, den Abstimmungsvorgang sowie die Beglaubigung durch den Landeswahlausschuss finden sich im Wahlverfahrensgesetz (WahlVG).³³

Gesonderte Rechtsgrundlagen hat die hier nicht weiter behandelte direkte Demokratie auf kommunaler Ebene. Die örtliche Volksabstimmung erfährt in § 44 Abs. 1 Verfassung eine kurze Erwähnung als eine der beiden Formen der Ausübung der lokalen Volkssouveränität. Die materiell-rechtlichen Vorschriften enthält das Kommunalgesetz³⁴, die Verfahrensregeln das Wahlverfahrensgesetz.³⁵

²⁷ Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Republik Ungarn v. 20.8.1949, zuletzt neu bekannt gemacht am 24.8.1990, MK 1990, Nr. 84, S. 1741; eine aktuelle deutsche Übersetzung enthält *Herbert Küpper*: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 56, Frankfurt/M. 2007, im Nachdruck auch in *Hufeld / Epinay* (Fn. 1), S. 550-575.

²⁸ Gesetz 1989:XVII über die Volksabstimmung und die Volksinitiative v. 15.6.1989, MK 1989, Nr. 39, S. 706.

²⁹ Zentral ist das Urteil 2/1993. (I. 22.) AB v. 22.1.1993, ABH 1993, S. 33.

³⁰ Zur Reformdiskussion s. *Térey* (Fn. 3).

³¹ Allgemein zu den Zwei-Drittel-Gesetzen in der ungarischen Verfassung *András Jakab*: A magyar jogrendszer szerkezete [Die Struktur der ungarischen Rechtsordnung], Budapest, Pécs 2007, S. 147-158; *Küpper* (Fn. 27), S. 59-60.

³² Gesetz 1998:III über die landesweite Volksabstimmung und landesweite Volksinitiative v. 27.2.1998, MK 1998, Nr. 13, S. 938.

³³ §§ 116-131/A Gesetz 1997:C über das Wahlverfahren v. 6.11.1997, MK 1997, Nr. 96, S. 6660.

³⁴ §§ 45-51 Gesetz 1990:LXV über die örtlichen Selbstverwaltungen v. 14.8.1990, MK 1990, Nr. 80, S. 1637.

³⁵ §§ 132-148/A WahlVG.

2. Volksinitiative (népi kezdeményezés)

Die in § 28/D Verf., §§ 17-20 VolksAbstG, §§ 147-148/A WahlVG geregelte Volksinitiative hat zum Ziel, eine konkrete Frage auf die Tagesordnung des Parlaments zu setzen und die Volksvertretung so zur Beratung dieser Frage zu zwingen. Ein Ergebnis der Beratung ist dadurch nicht vorgegeben; das Parlament muss sich der Volksinitiative nicht anschließen.

Eine Volksinitiative kommt durch 50.000 Unterschriften zu Stande, die innerhalb von zwei Monaten gesammelt werden müssen (§§ 28/D Abs. 1, 28/E Verf.). Vor der Unterschriftensammlung müssen die Frage und die Unterschriftensammelbögen dem Landeswahlausschuss zur Vorab-Rechtskontrolle vorgelegt werden. Dieses Kontrollverfahren unterscheidet sich nicht von dem bei der Volksabstimmung, sodass auf die Darstellungen unter Punkt 3. c) verwiesen werden kann.

Anders als in manchen deutschen Bundesländern³⁶ ist die Volksinitiative kein Durchgangsstadium zum Volksbegehren, sondern ein eigenständiges Mittel direktdemokratischer Willensbildung, das neben dem Volksbegehren steht und von diesem verschiedene Ziele verfolgt: Die Volksinitiative will das Parlament mit einer Frage befassen, ohne das Ergebnis vorzugeben, während das Volksbegehren vom Parlament einen konkreten (Normsetzungs-) Akt begehrt und dieses Begehren zur Not mit einer Volksabstimmung durchsetzen will, wenn das Parlament dem nicht von sich aus folgt.

Auch wenn die Volksinitiative kein Durchgangsstadium, sondern eine eigenständige Verfahrensart ist, steht sie im Schatten von Volksbegehren und Volksabstimmung. Ende Oktober 2008 hatte das Verfassungsgericht Gelegenheit, sich intensiver mit der Volksinitiative auseinanderzusetzen, und hierbei traten im Richterkollegium grundsätzliche Gegensätze zu Tage, die auf die Auffassung von direkter Demokratie insgesamt rückwirken. Anlass war eine Volksinitiative, die die Selbstauflösung des Parlaments³⁷ auf dessen Tagesordnung setzen wollte. Der Landeswahlausschuss genehmigte die Frage als zulässig,³⁸ und die hiergegen erhobenen Beschwerden hielt die Mehrheit der Verfassungsrichter für unbegründet.³⁹ Ein Argument gegen die Zulässigkeit der Initiative war, dass die Verfassung in § 28/C Abs. 5 Buchst. e) eine Volksabstimmung über die Auflösung des Parlaments ausdrücklich verbietet⁴⁰ und dass dieser Ausschlussgrund für Volksinitiativen

³⁶ Brandenburg: § 13 Abs. 1 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid v. 14.4.1993, GVBl. I/93, Nr. 6, S. 94; Hamburg: § 6 Abs. 1 Satz 1 Hamburgisches Gesetz über Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid v. 20.6.1996, HmbGVBl. 1996, S. 136, hierzu *Günter Hoog*: Hamburgs Verfassung. Aufriss, Entwicklung, Vergleich, Baden-Baden 2004, S. 112-113, 271-273; Sachsen: § 16 Abs. 1 Gesetz über Volksantrag, Volksbegehren und Volksentscheid v. 19.10.1993, GVBl. 1993, S. 949; Schleswig-Holstein: § 11 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. § 10 Abs. 3 Gesetz über Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid v. 5.4.2004, GVOBl. Schl.-H. 2004, S. 108. In Mecklenburg-Vorpommern ist gemäß § 12 Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern v. 31.1.1994, GVOBl. M-V 1994, S. 127, die Vorschaltung der Volksinitiative vor das Volksbegehren ein möglicher Weg, aber nicht obligatorisch.

³⁷ Gemäß § 28 Abs. 2 Verf. kann das Parlament seine Selbstauflösung vor Ablauf der Wahlperiode beschließen.

³⁸ Beschluss des Landeswahlausschusses 183/2008. (V. 6.) OVB v. 6.5.2008, MK 2008, Nr. 71, S. 4420.

³⁹ Verfassungsgerichtsurteil 129/2008. (X. 30.) AB v. 30.10.2008.

⁴⁰ Der Grund für dieses Verbot ist, dass eine verbindliche Volksabstimmung über die Parlamentsauflösung einer Abberufung der Abgeordneten gleichkäme, was zu sehr an das imperative Mandat des sozialistischen Systems erinnern und eine Verletzung des in der Wende erkämpften freien Mandats bedeuten

genauso gelte. Dem Wortlaut nach betrifft die Liste der Ausschlussgründe in § 28/C Abs. 5 Verf. nur die Volksabstimmung, während weder die Verfassung noch das VolksAbstG für Volksinitiativen eine Negativliste enthalten. Die Mehrheit der Verfassungsrichter argumentiert, die Volksinitiative sei für das Parlament nicht verpflichtend, sodass aus der Zulässigkeit keinerlei zwingende Folgen entstünden, weshalb eine Übertragung der Verbotsgründe für Volksabstimmungen auf Volksinitiativen nicht notwendig sei. Drei Sondervoten von *András Bragyova*, *András Holló* und *László Kiss* ziehen diese Argumentation in Zweifel. *Bragyova* leitet aus der rechtsvergleichend festgestellten Natur der Sache Einschränkungen der Volksinitiative auch jenseits des Verfassungstextes ab und betont zudem die politische Bedeutung des „agenda setting“, die er dem formalen Argument der fehlenden rechtlichen Bindungswirkung der Volksinitiative entgegenhält. *Holló* argumentiert sehr formal: Gemäß § 28/B Abs. 1 Verf. kann jede „in die Zuständigkeit“ des Parlaments gehörende Frage Gegenstand einer Volksinitiative (oder einer Volksabstimmung) sein; die „Zuständigkeiten“ [hatáskör] des Parlaments liste § 19 Abs. 3 Verf. auf, während die in § 28 Abs. 2 Verf. erwähnte Selbstauflösung wegen ihres abweichenden Regelungsortes keine „Zuständigkeit“ des Parlaments sei und daher auch nicht in einer Volksinitiative thematisiert werden dürfe. Schließlich setzt sich *Kiss* mit dem Verhältnis von Volksinitiative und Volksabstimmung auseinander. Aus der gesamten Verfassungskonstruktion zieht er den Schluss, dass die Volksabstimmung die primäre direktdemokratische Betätigungsform sei, während der Volksinitiative nur ergänzende Funktion zukomme; das zeige sich schon an den Unterschriftserfordernissen, weil für eine Volksinitiative 50.000 Unterschriften ausreichen, während ein Volksbegehren 100.000 Unterschriften für eine konsultative Volksabstimmung oder 200.000 für eine bindende Volksabstimmung benötigt. Aus dieser primären Funktion der Volksabstimmung folgert *Kiss a maiore ad minor*, dass das, was in der hauptsächlichen Form schon verboten ist, in der Nebenform erst recht verboten sein müsse.

Die Argumentationen sowohl der Mehrheit als auch der Sondervoten krankten an der unausgegorenen und unvollständigen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung. Sie zwingen das Verfassungsgericht in die Rolle des Ersatzgesetzgebers, die ihm nicht zukommt und für die es schlecht gerüstet ist.

Die Volksinitiative bildet allerdings nicht das Kernproblem der genannten Missstände. Auch wenn ihre Fallzahlen in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Trend zunehmen, so bilden Volksinitiativen doch nur einen Bruchteil der direktdemokratischen Verfahren. Reformen im Bereich der Volksinitiative alleine können daher das Problem nicht lösen, sind aber dennoch von großer Aktualität.

3. Volksabstimmung (népszavazás)

a) Grundlegendes

Von zentraler Bedeutung für die direkte Demokratie in Ungarn ist die Volksabstimmung. Hierzu hat der ungarische Verfassungsgeber ein auch in Deutschland nicht unbekanntes⁴¹

würde: *Kilényi* (Fn. 17), S. 674-675; *Kukorelli*: Az országos népszavazás (Fn. 8), S. 79-80; *Kukorelli*: A képviselői és a közvetlen demokrácia (Fn. 16), S. 108.

⁴¹ In den nicht in Fn. 36 genannten Ländern gilt ein zweistufiges Verfahren ähnlich wie in Ungarn.

zweistufiges Verfahren gewählt: Zunächst äußert das Volk seinen Wunsch nach einer parlamentarischen Entscheidung im Wege eines Volksbegehrens; das ungarische Recht spricht von einer „staatsbürgerlichen Initiative“ [állampolgári kezdeményezés], die nicht mit der unter Punkt 2. dargestellten Volksinitiative verwechselt werden darf.

Wenn das Parlament dem Volksbegehren nicht nachkommt, findet eine Volksabstimmung statt. Deren Ergebnis ist für das Parlament verbindlich, wenn sich dem Volksbegehren mindestens 200.000 Wahlbürger angeschlossen haben (§ 28/C Abs. 2-3 Verf.). Kommen nur über 100.000 Unterschriften zusammen, kann das Parlament frei darüber entscheiden, ob es eine Volksabstimmung anordnet und ob diese Volksabstimmung konsultative oder verbindliche Wirkung haben soll. Dieselbe Freiheit genießt das Parlament, wenn der Staatspräsident, die Regierung oder ein Drittel der Parlamentsabgeordneten die Abhaltung einer Volksabstimmung anregen (§ 28/C Abs. 4 Verf.).

Eine verbindliche (nach ungarischer Diktion: sachentscheidende [ügyszóvő]) Volksabstimmung ist gemäß § 28/C Abs. 6 Verf. erfolgreich, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Über die Hälfte der gültigen Stimmen sprechen sich für die Abstimmungsfrage aus, und diese Hälfte macht mindestens ein Viertel aller Stimmberechtigten in Ungarn aus.

b) Gegenstand

Eine Volksabstimmung kann gemäß der Generalklausel in § 28/B Abs. 1 Verf. grundsätzlich jede in die Zuständigkeit des Parlaments fallende Frage sein;⁴² die Verengung auf Normativakte wie im deutschen Recht ist der ungarischen Regelung fremd, wenngleich Volksbegehren und Volksabstimmungen zum Erlass gesetzlicher Regelungen den größten Teil der einschlägigen Verfahren bilden.

Diesem weiteren Anwendungsfeld entsprechen die Formvorschriften. Während in allen deutschen Bundesländern die Initiatoren einen ausformulierten und begründeten Normvorschlag, oft zusammen mit einem Finanzierungskonzept, präsentieren müssen, lässt in Ungarn § 13 Abs. 1 VolksAbstG eine eindeutige Fragestellung genügen. Das Verfassungsgericht hat „eindeutig“ in ständiger Rechtsprechung dahingehend präzisiert, dass zum einen der Wähler wissen muss, worüber er abstimmt, und zum anderen das Parlament wissen muss, was das Volk im Fall einer erfolgreichen verbindlichen Volksabstimmung von ihm erwartet. Das wird v.a. formal dadurch definiert, dass die Frage so formuliert sein muss, dass man hierauf mit „ja“ oder „nein“ antworten kann. Zudem dürfen keine mehrdeutigen oder nur Fachleuten bekannten Begriffe verwendet werden, und Satzbau und Grammatik dürfen nicht zu kompliziert sein oder mehrere Deutungen zulassen.⁴³

Im Ergebnis ist das Kriterium der Eindeutigkeit bei weitem nicht so klar wie das deutsche Erfordernis eines ausformulierten und begründeten Normtextes. Zugleich stellt

⁴² Dazu gehören auch Fragen, die zurzeit in einer Regierungsverordnung geregelt sind, die das Parlament aber durch Gesetz regeln könnte, d.h. es kommt auf die potenzielle, nicht die aktuelle Zuständigkeit des Parlaments an: Verfassungsgerichtsurteil 46/2006. (X. 5.) AB v. 5.10.2006, ABH 2006, S. 567; hierzu Küpper (Fn. 27)), S. 49-50.

⁴³ Verfassungsgerichtsurteile 32/2001. (VII. 11.) AB v. 11.7.2001, ABH 2001, S. 287; 52/2001. (XI. 29.) AB v. 29.11.2001, ABH 2001, S. 399; 121/2008. (X. 8.) AB v. 8.10.2008.

es an den Initiator eines Volksbegehrens bedeutend geringere Anforderungen als das deutsche Recht. Die Zugangsschwelle ist daher in Ungarn niedriger und damit bürger-, d.h. initiatorenfreundlicher. Allerdings kann sich der ungarische Initiator angesichts der Vagheit von „Eindeutigkeit“, die auch die Praxis des Landeswahlausschusses und des Verfassungsgerichts kaum haben konkretisieren können, nie sicher sein, ob die zur Rechtskontrolle vorgelegte Frage tatsächlich als „eindeutig“ bewertet werden wird.

Auch wenn grundsätzlich alle in die Zuständigkeit des Parlaments gehörenden Fragen einer direktdemokratischen Betätigung zugänglich sind, so enthält § 28/C Abs. 5 Verf. für die Volksabstimmung und damit indirekt für das Volksbegehren eine umfangreiche Liste von verbotenen Gegenständen. Sie enthält u.a. die fast überall ausgenommenen Haushalts- und Finanzfragen, Pflichten aus geltenden völkerrechtlichen Verträgen, Personal- und Organisationsentscheidungen, die bereits erwähnte Selbstauflösung des Parlaments, Fragen im Zusammenhang mit Krieg und Militär sowie die Entscheidung über das Programm der Regierung.⁴⁴

Letzterer Ausschlussstatbestand steht im Zusammenhang mit dem Ausschluss der Volksabstimmung in Personalentscheidungen. Damit ist u.a. die Wahl des Ministerpräsidenten gemäß § 33 Abs. 3 Verf. eine unentziehbare Kompetenz des Parlaments. Zusammen mit der Wahl des Ministerpräsidenten entscheidet das Parlament gemäß § 33 Abs. 3 Satz 2 Verf. über das Regierungsprogramm, d.h. das personelle und inhaltliche Programm, mit dem sich der Ministerpräsident dem Parlament zur Wahl stellt. Als die Opposition mit dem Versuch begann, die Regierungsarbeit mit Volksbegehren zu zentralen Punkten des politischen Programms der Regierung zu torpedieren, stellte sich rasch die Frage, wie weit der Verbotstatbestand des Regierungsprogramms gemäß § 28/C Abs. 5 Buchst. f) Verf. reicht. Im Zusammenhang mit einem Volksbegehren der FIDESZ zur geplanten Krankenhausprivatisierung, einem weiteren Bestandteil des Reformprogramms im Gesundheitswesen, entschied das Verfassungsgericht, dass eine Volksabstimmung nur über das Regierungsprogramm in seiner Gänze verboten ist, weil sich damit zugleich die Frage nach dem Bestand der Regierung stelle, und das sei eine dem Volk gemäß § 28/C Abs. 5 Buchst. d) Verf. entzogene Personalfrage. Einzelne inhaltliche Elemente des Regierungsprogramms hingegen dürften zur Volksabstimmung gestellt werden.⁴⁵

Das Verfassungsgericht behandelt die Verbotsliste als nicht abschließend. Die wichtigste Erweiterung durch die Rechtsprechung betrifft Verfassungsänderungen. § 28/C Abs. 5 Buchst. c) Verf. verbietet Volksabstimmungen nur über die direkte Demokratie betreffenden Teile der Verfassung. Hieraus folgt *e contrario*, dass über alle übrigen Teile der Verfassung Volksabstimmungen stattfinden können. Das Verfassungsgericht hingegen hat von Beginn an jede Verfassungsänderung im Wege von Volksinitiative und -abstimmung für unzulässig erklärt.⁴⁶ Dogmatisch ist diese Position unhaltbar,⁴⁷ verfas-

⁴⁴ Die Ausschlussgründe bilden einen Schwerpunkt in der Behandlung der direkten Demokratie im ungarischen Schrifttum: *Nóra Chronowski*: Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban [Aktuelle Fragen im Volksabstimmungsverfahren], in *Ferenc Csefkó* (Hrsg.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, Decan emeritus 70. születésnapjára [Festgabe zum 70. Geburtstag von Universitätsdozent und Dekan emeritus Imre Ivancsics], Pécs 2008, S. 103-116; *Chronowski / Kocsis* (Fn. 9); *Petrétei* (Fn. 17), S. 290-292.

⁴⁵ Verfassungsurteil 13/2007. (III. 9.) AB v. 9.3.2007, ABH 2007, S. 242 (S. 248); *Chronowski / Kocsis* (Fn. 9), S. 371-373, 375-376; *Halmai* (Fn. 9), S. 32-37.

⁴⁶ Erstmals im Verfassungsurteil 2/1993. (I. 22.) AB v. 22.1.1993, ABH 1993, S. 33, Tenor Punkt 2, wieder aufgegriffen in Verfassungsurteilen 25/1999. (VII. 7.) AB v. 7.7.1999, ABH 1999, S. 251, 28/1999. (X. 6.) AB v. 6.10.1999, ABH 1999, S. 290, 50/2001. (XI. 29.) AB v. 29.11.2001,

sungspolitisch hingegen ist sie die einzig mögliche, da weder die Verfassung noch das VolksAbstG oder andere Gesetze verfahrensrechtliche oder materielle Vorkehrungen über die Änderung der Verfassung im Wege der direkten Demokratie enthalten.

Dogmatisch als „verborgene“ Verfassungsänderung [burkolt alkotmánymódosítás] betrachtet das Verfassungsgericht begehrte Regelungen, die inhaltlich gegen die Verfassung verstoßen würden, falls sie zu Stande kämen.⁴⁸ Diese dogmatische Merkwürdigkeit hat sich bereits sehr früh in die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts eingeschlichen und ist nur mit dem seinerzeitigen rudimentären Regelungszustand zu erklären. Allerdings hat das Gericht auch nach der umfangreichen Novellierung 1997/98 seine Auffassung nicht geändert und behandelt Fragen mit verfassungswidrigem Inhalt nicht als inhaltlich verfassungswidrig, sondern als versteckte Verfassungsänderung. Am Ergebnis ändert dies nichts: In beiden Fällen kommt man zur Unzulässigkeit des Volksbegehrens.

c) Verfahren

Am Anfang eines Volksbegehrens steht die Formulierung der Frage durch die Initiatoren. Sie reichen die Frage sowie die Unterschriftensammelbögen beim Landeswahlausschuss zur Beglaubigung ein (§ 2 VolksAbstG). Die Beglaubigung ist eine reine Rechtskontrolle (§ 10 VolksAbstG), und der Ausschuss prüft, ob die Frage in den Zuständigkeitsbereich des Parlaments gehört, unter einen Ausschlussatbestand fällt und eindeutig formuliert ist. Ferner prüft der Ausschuss, ob der Gegenstand durch eine frühere Volksabstimmung hierzu während der vorangegangenen drei Jahre gesperrt ist und ob die Unterschriftensammelbögen den Formvorschriften entsprechen.

Der Landeswahlausschuss ist gemäß §§ 21, 34 WahlVG ein unabhängiges Organ der Wahlprüfung u.ä.⁴⁹ Er besteht zurzeit aus fünf Sachverständigen (Vertretern der Rechtswissenschaft) und je einem Delegierten der fünf im Parlament vertretenen Parteien. Die Übertragung dieser Rechtskontrolle auf ein spezialisiertes, politisch neutrales Verwaltungsorgan ist eine glückliche – und auch für die deutsche Reformdiskussion erwägenswerte – Lösung, denn das nach altem Recht zuständige Parlament kam mehrfach in den Verdacht, über die Zulässigkeit von Volksbegehren nach politischen und nicht nach rechtlichen Kriterien entschieden zu haben; die Zurückweisung eines geplanten Volksbegehrens zur NATO-Mitgliedschaft brachte dem Parlament sogar den Vorwurf ein, bewusst rechtswidrig gehandelt zu haben.⁵⁰

ABH 2001, S. 359. Hierzu *Dezső* (Fn. 8), S. 159-161; *Kukorelli*, A képviselői és a közvetlen demokrácia (Fn. 16), S. 106-112; *Petrétei* (Fn. 17), S. 289-291.

⁴⁷ Daher hat sie umfangreiche Kritik erfahren: *Halmi* (Fn. 9), S. 30-31; *Kilényi* (Fn. 17), S. 675-680; *Kukorelli*, A képviselői és a közvetlen demokrácia (Fn. 16), S. 112-113; *Herbert Küpper*: Das verfassungsgerichtliche Verbot eines Referendums über die Direktwahl des ungarischen Staatspräsidenten, OER 1999, S. 422-434; *Küpper* (Fn. 27), S. 49-50; *Sólyom* (Fn. 17), S. 745-748.

⁴⁸ Ständige Rechtsprechung seit Verfassungsgerichtsurteil 2/1993. (I. 22.) AB v. 22.1.1993, ABH 1993, S. 33.

⁴⁹ Hierzu *István Kukorelli*: Az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában [Die Aufgaben des Landeswahlausschusses und des Verfassungsgerichts im Verfahren der Beglaubigung landesweiter Volksabstimmungsinitiativen], in *István Kukorelli*: Tradíció és modernizáció (Fn. 8), S. 114-127.

⁵⁰ Zu den Vorgängen um das NATO-Volksbegehren s. *Tamás Csapody*: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége [Die Rechtmäßigkeit eines Versuchs einer Volksabstimmung], Társadalmi Szemle 6/1996, S. 40-47; *Dezső* (Fn. 8), S. 153-154, 158; *Horváth* (Fn. 3), S. 61; *Kukorelli*: Az országos népszavazás (Fn. 8), S. 80-82.

Der Landeswahlausschuss entscheidet durch Beschluss, der gemäß § 117 Abs. 2 WahlVG im Gesetzblatt *Magyar Közlöny* veröffentlicht wird. Falls der Beschluss Frage und Unterschriftensammelbögen beglaubigt, beginnt mit der Veröffentlichung die Frist zur Sammlung der Unterschriften zu laufen. Sie beträgt gemäß § 28/E Verf. vier Monate.

Das Sammeln der Unterschriften ist reine Privatsache der Initiatoren. Sie müssen sich auf die Straße stellen und Wahlbürger ansprechen. Eine Regelung wie in den deutschen Landesgesetzen, wonach die Unterschriftensammelbögen durch die Gemeinden oder sonstige öffentliche Behörden ausgelegt werden,⁵¹ gibt es in Ungarn nicht. Im Gegenteil: § 118 Abs. 2 i.V.m. § 48 Abs. 2 WahlVG verbieten ausdrücklich die Unterschriftensammlung in staatlichen oder kommunalen Amtsgebäuden; damit soll die Neutralität des Staates und der Kommune gewahrt bleiben. In Ungarn findet daher die Unterschriftensammlung tatsächlich auf der Straße statt. Die Initiatoren tragen zudem die Kosten der Sammlung, denn eine Kostenerstattung wie in Deutschland gibt es nicht; der Staat trägt lediglich die Verwaltungskosten für den Abstimmungsakt.⁵² Diese Regelungen begünstigen in Parteien oder sonst gut organisierte Initiatoren, weil eine Privatperson oder ein kleiner Kreis kaum die zur fristgemäßen Unterschriftensammlung notwendige Logistik einschließlich der Kosten bewältigen können. Die Verdrängung genuin „von unten“ startender Initiativen durch organisierte politische Interessen ist damit bereits in dieser Regelung angelegt. Das erklärt das Phänomen, dass kaum eines der zahlreichen Volksbegehren, die in den letzten Jahren beglaubigt wurden, tatsächlich zu einer Volksabstimmung führt: Die fristgemäße Unterschriftensammlung überfordert die Initiatoren.

Mit Fristablauf – oder auch schon vorher – präsentieren die Initiatoren dem Landeswahlausschuss die Unterschriftenlisten, der diese überprüft. Verspätet eingereichte Listen werden nicht geprüft (§ 4 VolksAbstG). Der Landeswahlausschuss stellt die Anzahl der gültigen Unterschriften von Wahlbürgern fest.

Dann kommt das Verfahren ins Parlament: Haben mehr als 100.000, aber weniger als 200.000 Wahlbürger unterschrieben, kann das Parlament eine Volksabstimmung anordnen, muss es aber nicht. Für diese Entscheidung hat das Parlament gemäß § 14 Abs. 1 Buchst. b) VolksAbstG 30 Tage Zeit. Wenn es eine Volksabstimmung anordnet, kann es frei entscheiden, ob das Ergebnis dieser Abstimmung bindend oder nur konsultativ sein soll. Diese Entscheidungen hat es in seinem Beschluss über die Anordnung (oder Nichtanordnung) einer Volksinitiative bekannt zu geben; damit ist ausgeschlossen, dass das Parlament erst nach dem Bekanntwerden des Resultats der Volksabstimmung entscheidet, ob die Abstimmung konsultativ oder bindend sein soll. Dass das Parlament in einer solchen Situation, die ihm die freie Entscheidung lässt, eine Volksabstimmung anordnet, kommt praktisch nicht vor. Dem Parlament steht es natürlich auch frei, sich der Initiative anzuschließen und die gewünschte Maßnahme zu treffen.

Haben mehr als 200.000 Stimmbürger unterzeichnet, dann kann das Parlament zwischen zwei Optionen wählen: Es ergreift die gewünschte Maßnahme. Damit ist das Volksbegehren erledigt und das Verfahren beendet. Oder es ordnet gemäß § 14 Abs. 1 Buchst. a) VolksAbstG innerhalb von 15 Tagen eine Volksabstimmung über die Frage,

⁵¹ Als Beispiel sei nur § 12 nordrhein-westfälisches Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid i.d.F. der Bekanntmachung v. 1.10.2004, GV. NRW 2004, S. 542, erwähnt. In den übrigen Ländern bestehen vergleichbare Regelungen.

⁵² *Zoltán Tóth*: Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegseb és feketepénz [Was kostet eine landesweite Volksabstimmung auf gesellschaftlicher Ebene? Gläserne Taschen und Schwarzgeld], Jura 2008/2, S. 205-210.

die dem Volksbegehren zu Grunde lag, an. Das Ergebnis dieser Volksabstimmung ist gemäß § 28/C Abs. 3 Verf. für das Parlament bindend.

Wenn das Parlament eine Volksabstimmung anordnet, schreibt der Präsident der Republik sie aus und bestimmt dabei das Datum. Die Volksabstimmung ist nicht mehr Sache der Initiatoren, sondern ein Verfahren von Amts wegen auf Kosten des Staates, das ähnlich einer Parlamentswahl durchgeführt wird. Auch die Auszählung und Feststellung des Endergebnisses erfolgt nach wahlrechtlichen Grundsätzen.

d) Ergebnis

Das alte Recht verwandte in § 28 VolksAbstG 1989 noch eine doppelte Erfolgsschwelle aus Gültigkeit (Mindestteilnahme: die Hälfte der Wahlberechtigten) und Erfolg (die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen). In Übereinstimmung mit internationalen, auch in Deutschland feststellbaren Trends⁵³ schwenkte der Verfassungsgeber 1997 in § 28/C Abs. 6 Verf. auf eine andere Regel um. Das Erfordernis der Gültigkeit ist entfallen, und eine Volksabstimmung ist erfolgreich, wenn mindestens die Hälfte der gültigen Stimmen dafür ist und diese Stimmen zugleich mindestens ein Viertel aller Wahlberechtigten ausmachen. Damit ist ein Fernbleiben nicht mehr automatisch identisch mit einer Nein-Stimme, sondern hat keinen Zählwert, was die sachgerechtere Lösung darstellt.

Anders als in Deutschland, wo die erfolgreiche Volksabstimmung selbst den Gesetzesbeschluss bildet, bringt die Volksabstimmung in Ungarn die vom Volk gewünschte Regelung nicht per se zu Stande, sondern verpflichtet das Parlament, entsprechend zu legislieren.⁵⁴ Diese Umsetzungsgesetzgebung hat gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 VolksAbstG „unverzüglich“ zu erfolgen, was bisher auch stets der Fall war. Die zweistufige ungarische Konstruktion ist eine Konsequenz aus den laxen Formerfordernissen der zur Abstimmung gestellten Frage. Während in Deutschland ein ausformulierter Normtext verlangt wird und damit dem Ergebnis der Volksabstimmung die Funktion eines parlamentsersetzenden Gesetzesbeschlusses zugedacht werden kann, reicht in Ungarn eine einigermaßen eindeutige Frage, die den Gesetzgebungsauftrag nur ungefähr umreißt. So wurde 2007 eine Frage beglaubigt und damit auch als ausreichend eindeutig anerkannt, die lautet: „Stimmen Sie damit überein, dass dem Bearbeiter von Ackerboden an erster Stelle ein Vorkaufsrecht im Fall des Kaufs von Ackerboden zustehen soll?“⁵⁵ Wenn es zu einer Volksabstimmung käme und das Volk sich in ausreichender Mehrheit dafür ausspräche, ist offensichtlich, dass die Frage selbst noch keine hinreichend klare Regelung bilden würde, sondern nur einen Regelungsauftrag an das Parlament darstellt, das diesem reichlich Spielraum zur Umsetzung lässt.

Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 VolksAbstG ist die Entscheidung der Volksabstimmung für das Parlament drei Jahre lang „bindend“ [kötelező]. Die Dreijahresfrist wurde erst 2007 eingefügt, nachdem das Verfassungsgericht bemängelt hatte, dass die Bindungswirkung

⁵³ Das ältere System aus Gültigkeit und Erfolg findet sich nur noch in Rheinland-Pfalz, wo es in Art. 109 Abs. 4 Satz 3 Landesverfassung v. 18.5.1947, VOBl. 1947, S. 209, niedergelegt ist. In Ungarn gilt es noch für örtliche Volksabstimmungen: § 45 Abs. 2 Kommunalgesetz (Fn. 34).

⁵⁴ So war es bereits zu sozialistischen Zeiten: *Bihari* (Fn. 7), S. 84.

⁵⁵ Beglaubigt durch Beschluss des Landeswahlausschusses 173/2007. (VII. 18.) OVB v. 18.7.2007, MK 2007, Nr. 96, S. 7168, bestätigt durch die Verfassungsgerichtsentscheidung 127/2008. (X. 22.) AB v. 22.10.2008.

einer Volksabstimmung für das Parlament ungenügend geregelt sei.⁵⁶ Die inhaltliche Bindungswirkung ist aber weiterhin unklar. Angenommen, in dem o.g. Beispiel erlässt das Parlament eine Regelung im Ackerbodengesetz, die ein dingliches Vorkaufsrecht gewährt. Weiter angenommen, während der Drei-Jahres-Frist kommt das neue BGB zu Stande, an dem zurzeit intensiv gearbeitet wird,⁵⁷ und dieses BGB gestaltet das Vorkaufsrecht als schuldrechtliches Rechtsinstitut aus. Was hat das für Auswirkungen auf die vorangegangene Regelung des dinglichen Ackerbodenvorkaufsrechts aufgrund der Volksabstimmung? Ist während der drei Jahre jede Änderung der Regelung verboten (absolute Sperrwirkung)? Das würde bedeuten, dass während der drei Jahre das dingliche Vorkaufsrecht am Ackerboden ein Fremdkörper im ansonsten schuldrechtlichen Vorkaufsrecht bleiben müsste. Oder spricht § 8 Abs. 1 Satz 1 VolksAbstG nur eine relative Sperrwirkung aus, wonach zu prüfen ist, ob die gewünschte Änderung von vornherein als eine die Volksabstimmung umsetzende Regelung hätte erlassen werden können? Dann wäre in unserem Beispielsfall zu fragen, ob dem Ergebnis der Volksabstimmung auch ein obligatorisches Vorkaufsrecht genügt. Wenn man diese Frage bejaht, stellt sich die weitere Frage, ob es § 8 Abs. 1 Satz 1 VolksAbstG widerspricht, wenn der Gesetzgeber innerhalb der Sperrfrist eine zwar noch von dem Ergebnis der Volksabstimmung gedeckte Regelung erlässt, die aber das betreffende Rechtsgut, d.h. das vom Volk gewünschte Vorkaufsrecht) schwächer schützt als die vorangegangene Regelung (d.h. nur noch eine schuldrechtliche und keine sachenrechtliche Position mehr (relative Sperrwirkung mit Verschlechterungsverbot). Auf alle diese Fragen gibt das ungarische Recht keine Antwort. Bislang sind die Schwachpunkte des § 8 Abs. 1 VolksAbstG noch nicht akut geworden, aber angesichts der großen Menge der von der Opposition initiierten Volksabstimmungen ist es durchaus vorstellbar, dass die Regierung im Fall erfolgreicher Abstimmungen zunächst ein unwilliges Umsetzungsgesetz erlässt und später versucht, dieses zurückzufahren. Dann müsste sich das Verfassungsgericht mit all diesen Fragen beschäftigen und die Antworten hierauf als Ersatzgesetzgeber aus dem Nichts entwickeln, denn die normativen Grundlagen geben keinerlei Anhaltspunkt.

e) Rechtsschutz

Gegen den Beschluss des Landeswahlausschusses über die Beglaubigung einer Vorlage für ein Volksbegehren kann jedermann Beschwerde zum Verfassungsgericht einlegen (§ 130 Abs. 1 WahlVG). In der Praxis stammen die Beschwerden gegen ablehnende Beschlüsse von den Initiatoren, während sich gegen Beschlüsse, die die Beglaubigung

⁵⁶ Verfassungsgerichtsentscheidung 27/2007. (V. 17.) AB v. 17.5.2007, ABH 2007, S. 343; *Chronowski* (Fn. 44), S. 106-109; *Halmi* (Fn. 9), 37-39.

⁵⁷ Ende 2008 legte die Regierung dem Parlament einen Regierungsentwurf vor, der allerdings wegen politischer Streitigkeiten zunächst wieder zurückgezogen wurde. Zudem besteht noch fachlicher Diskussionsbedarf, da der Regierungsentwurf in manchen Punkten von dem Entwurf der von der Regierung eingesetzten Expertenkommission abweicht. Zum Stand der BGB-Kodifikation s. *László Kecskés*: Beszámoló a magyar polgári jog kodifikálásának hanyatott sorsáról és egy, a reményt újraébresztő tudományos ülésről [Bericht über das bewegte Schicksal der ungarischen Zivilrechtskodifizierung und über eine Hoffnung weckende wissenschaftliche Sitzung], *Jura* 2008/2, S. 166-173; *Herbert Küpper*: Überblick über die neueren Entwicklungen im ungarischen Zivil- und Wirtschaftsrecht, Arbeitspapier des Forschungsinstituts für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrecht (FOWI) Nr. 116, Wien 2008; *József Szalma*: Az új magyar Ptk. tervezetéről (2008) [Über den Entwurf des neuen ungarischen BGB (2008)], *Magyar Jog* 2008, S. 797-808.

aussprechen, vor allem die politischen Gegner der Initiative⁵⁸ wehren. Da § 117 Abs. 2 WahlVG in jedem Fall die Veröffentlichung des Beschlusses im Gesetzblatt anordnet, haben die Gegner gute Möglichkeiten, von der Beglaubigung zu erfahren. Wenn das Verfassungsgericht den Beschluss des Landeswahlausschusses für rechtswidrig hält, hebt es ihn auf und weist den Ausschuss an, ein erneutes Verfahren durchzuführen. Die Beglaubigung selbst spricht das Verfassungsgericht nicht aus.

Auch gegen den Beschluss des Parlaments über die Anordnung oder Nichtanordnung einer Volksabstimmung kann jedermann gemäß § 130 Abs. 2 WahlVG Beschwerde zum Verfassungsgericht einlegen. In diesem Verfahren werden allerdings Gründe, die gegen die Beglaubigungsfähigkeit der Frage oder der Unterschriftensammelbögen sprechen, meist nicht mehr gehört, selbst dann nicht, wenn zuvor gegen den Beschluss des Landeswahlausschusses keine Beschwerde eingelegt worden ist. Daher hat eine Beschwerde gegen einen Anordnungs- oder Nichtanordnungsbeschluss des Parlaments nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn er sich auf zwischenzeitlich eingetretene Änderungen beruft; in diesem Fall prüft das Verfassungsgericht die Beschwerde in der Sache.⁵⁹ Die Beschwerden gegen Parlamentsbeschlüsse machen nur einen kleinen Teil der Beschwerdesachen im Zusammenhang mit der direkten Demokratie aus; der allergrößte Teil der Fälle betrifft die Beglaubigungsbeschlüsse des Landeswahlausschusses.

Das Verfassungsgericht verfährt in diesen Beschwerden gemäß § 130 Abs. 3 Satz 1 WahlVG außer der Reihe, d.h. es muss diese Verfahren vor allen anderen behandeln. Diese Regelung wurde geschaffen, um dem Volk eine möglichst tagesaktuelle Willensbildung zu ermöglichen, führt aber bei gegenwärtigen hohen Fallzahlen zu einer Verstopfung des Verfassungsgerichts, das sich mit anderen Verfahren kaum noch beschäftigen darf, da Beschwerden zu Volksbegehren und -abstimmungen Vorrang genießen, auch wenn sie noch so absurd sind.

IV. Lösungsmöglichkeiten

Ein Teil der Krise der direkten Demokratie geht auf die politische Kultur zurück. Sie ist Teil des umfassenden „Kulturkampfes“ zwischen einer an den autoritär-paternalistischen Modellen der 1930er Jahren orientierten nationalistischen Richtung, die ihr wichtigstes politisches Forum in der FIDESZ hat, und einer auf europäische Integration gerichteten liberalen, auch marktliberalen Richtung unter Führung der Sozialistischen Partei (MSZP) geworden. Dieser von der FIDESZ um 2000 losgetretene Kulturkampf durchdringt mittlerweile alle Teile des öffentlichen Lebens und lädt vielfach auch das Privatleben (partei-)politisch auf.⁶⁰

⁵⁸ In der Praxis sind dies immer Privatpersonen; die Regierung, ihre Mitglieder oder Angehörige der Fraktionen, die das Vorhaben ablehnen, legen nicht in ihrer offiziellen Funktion Beschwerde ein, es kann höchstens vorkommen, dass ein Abgeordneter oder ein hoher Parteifunktionär als Privatperson Beschwerde erhebt.

⁵⁹ Unlängst im Verfassungsgerichtsurteil 130/2008. (XI. 3.) AB v. 3.11.2008: Das Verfassungsgericht hob den Parlamentsbeschluss zur Anordnung einer Volksabstimmung auf, weil zwischenzeitlich durch die Änderung der Gesetzeslage – namentlich durch die Aufhebung des Gesundheitsreformgesetzes 2008: I durch das Gesetz 2008:XXIV; s.o. Fn. 11 – das Begehren der Initiatoren im Wesentlichen erfüllt worden ist.

⁶⁰ Aus der Fülle einschlägiger Studien seien nur einige in Deutschland erschienene genannt: *Attila Ágh*: Hungarian Politics in the Early 21st Century: Reforms and Post-EU Accession Crisis, SOM 2008, S. 68-81; *Thomas von Ahn*: Demokratie oder Straße? Fragile Stabilität in Ungarn, OE 2006, S. 89-103; *Jürgen Dieringer*: Die ungarischen Parlamentswahlen vom 9./13. April 2006, SOE 2006, S. 147-163; *Zoltán T.*

Des Weiteren ist die politische Debatte in Ungarn vielfach von Neid, vom Gefühl des Zukurzgekommenseins und davon, dass man nicht alles das bekommen hat, was einem nach eigener Ansicht zusteht, geprägt. Diese Gefühlswelt macht sich auch in zahlreichen Volksbegehren bemerkbar, die darauf abzielen, „denen da oben“ oder denen, „die es nicht verdienen“, bestimmte Privilegien oder Rechte wegzunehmen. Diese Gefühle sind auf der rechten Seite des politischen Spektrums stärker ausgeprägt, weil es in Ungarn an einem modernen, zukunftsfähigen Konservatismus fehlt und damit konservativ denkende Ungarn nur den erwähnten FIDESZ-Kurs als Orientierung haben. Dass dieser, wenn er sich nicht in Richtung Christdemokratie modernisiert, auf verlorenem Posten steht und keine Zukunft hat, ist auch dem konservativen Teil des politischen Spektrums bewusst. Aus dieser Frustration heraus werden die „Linken“ als die eigentlichen Gewinner des Systemwechsels empfunden, der sich doch eigentlich gegen die Kommunisten hätte richten sollen.

An diesen politischen Determinanten kann das Recht naturgemäß nichts ändern. In der Folge werden nur *rechtliche* Lösungsmöglichkeiten diskutiert, der Krise der direkten Demokratie abzuhelpen. Bei der Diskussion juristischer Hilfsmittel ist aber die geschilderte politische Kultur, innerhalb derer sie funktionieren müssen, immer vor Augen zu halten.

1. Lösungen de lege lata

a) Bestimmungsgemäße Rechtsausübung gegen frivole Initiativen

Nach vorhandener Rechtslage gibt es nur wenige Möglichkeiten. Gemäß § 3 Buchst. d) WahlVG stehen alle Wahlhandlungen unter dem Gebot der bestimmungsgemäßen Rechtsausübung nach Treu und Glauben. Dem Wortlaut nach betrifft dies nicht die nicht im WahlVG, sondern im VolksAbstG geregelten Handlungen der Initiatoren von Volksabstimmungen. Eine erweiternde Auslegung im Sinne eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des öffentlichen Rechts – der sich auf das Rechtsstaatsgebot in § 2 Abs. 1 Verf. stützen lässt – erlaubt es aber, das Gebot der bestimmungsgemäßen Rechtsausübung nach Treu und Glauben auch auf die Initiatoren von Volksbegehren auszudehnen. Unter Berufung hierauf könnte der Landeswahlausschuss zumindest die erkennbar unernsten Initiativen ablehnen, ohne sich mit ihnen in der Sache auseinandersetzen zu müssen. Das reduziert zwar nicht die Fallzahlen, aber immerhin den Befassungsaufwand.

Ob hierdurch eine Entlastung beim Verfassungsgericht eintritt, ist allerdings fraglich. Nach den bisherigen Erfahrungen bringen die Initiatoren auch frivoler Initiativen eine Ablehnung vor das Verfassungsgericht, und spätestens hier würde dann ausführlich geprüft werden müssen, ob die beabsichtigte Frage wirklich rechtsmissbräuchlich ist.⁶¹ Abschreckend könnte allerdings die bereits im Kostenfreies-Bier-Fall aufgetauchte Erwägung wirken, in Fällen nicht bestimmungsgemäßer Rechtsausübung die Kosten des – grundsätzlich kostenfreien – verfassungsgerichtlichen Verfahrens dem Beschwerdeführer

Pállinger: Zwischen Polarisierung und Professionalisierung: Entwicklungslinien der politischen Elite Ungarns, SOE 2008, S. 200-221.

⁶¹ Hierfür stehen kaum verlässliche materiell-rechtliche Kriterien zur Verfügung: *Chronowski* (Fn. 44), S. 110-112.

aufzuerlegen.⁶² Die Rechtsgrundlage bietet § 28 Abs. 2 VerfGG,⁶³ wonach das Verfassungsgericht bösgläubigen Beschwerdeführern auferlegen kann, die durch das Verfahren entstandenen Kosten zu erstatten.

Im Übrigen ist über Verfahrenskosten kein weiterer Abschreckungseffekt zu erzielen, da die Kosten der Unterschriftensammlung – worin die finanzielle Hauptbelastung des Verfahrens liegen dürfte – ohnehin von den Initiatoren zu tragen sind.

b) Initiatorenfreundlichere Verfahren

Eine gewisse Reduzierung der Fallzahlen über frivole Initiativen hinaus könnte durch eine Änderung der Praxis beim Landeswahlausschuss und beim Verfassungsgericht zu erreichen sein.

Zum einen könnte der Landeswahlausschuss auch ohne Änderung seiner Rechtsgrundlagen den Initiatoren die Hilfe bei der Formulierung von Fragen anbieten, zu der die deutschen Wahlbehörden kraft Gesetzes verpflichtet sind. Bislang stellt sich der Ausschuss zwar auf den Standpunkt, er sei noch nicht einmal zur Ausbesserung von Rechtschreibfehlern berechtigt, und weist Fragen mit Rechtschreibfehlern zur Nachbesserung zurück.⁶⁴ Dieser Standpunkt betrifft aber nur den einseitigen hoheitlichen Eingriff des Ausschusses in eingereichte Fragen und hindert ihn nicht daran, im Vorfeld kooperative Beratung anzubieten und den Initiator auf eine beglaubigungsfähige Formulierung unverbindlich hinzuweisen. Zahlreiche Initiatoren reichen ihre Frage in einer großen Zahl leicht abweichender Textfassungen ein, um wenigstens eine eindeutige Fassung einzureichen.⁶⁵ Das könnte entfallen, wenn der Landeswahlausschuss vor der förmlichen Einreichung des Beglaubigungsantrags Formulierungshilfe anböte. Dann wäre zwar im Vorfeld eine intensivere administrative Befassung nötig, aber die hierfür aufgewendete Zeit würde mehr als wieder eingeholt, wenn dafür die Initiatoren nur noch eine, zudem genehmigungsfähige Textfassung einreichen. Dass ein echtes Bedürfnis an Formulierungshilfe besteht, zeigen immer wieder – in diesem Punkt unzulässige – Rechtsschutzgesuche an das Verfassungsgericht, in denen die Beschwerdeführer hilfsweise darum bitten, eine nicht beglaubigungsfähige Formulierung in Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen zu bringen.⁶⁶

Auch im verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz könnte eine bürgerfreundlichere Handhabung zu einer Reduzierung der Arbeitslast führen. Viele Jahre war es so, dass der

⁶² Parallele Begründung von Verfassungsrichter *László Kiss*, ABH 2007, S. 340-342. Das Urteil ist in Fn. 22 nachgewiesen.

⁶³ Gesetz 1989:XXXII über das Verfassungsgericht v. 30.10.1989, MK 1989, Nr. 77, S. 1283. Zu der in diesem Punkt äußerst zurückhaltenden verfassungsgerichtlichen Praxis s. *Gábor Spuller*: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn, Frankfurt/M. 1998, S. 303-304.

⁶⁴ Als Beispiel sei der Beschluss des Landeswahlausschusses 351/2008. (XI. 14.) OVB v. 14.11.2008, MK 2008, Nr. 160, S. 19406, genannt, wo die Frage auch trotz des Fehlers problemlos verständlich war.

⁶⁵ Das Verfassungsgericht bewertete diese Praxis mancher Initiatoren in seinem Urteil 18/2008. (III. 12.) AB v. 12.3.2008 als rechtsmissbräuchlich. Dabei erkennt das Verfassungsgericht aber, dass die bisherige Behördenpraxis einen Initiator geradezu dazu zwingt, denn das vage Kriterium der Eindeutigkeit ist kaum vorhersehbar. Daher ist es für den Initiator sinnvoll, viele verschiedene Textfassungen einzureichen und so die Chance zu erhöhen, dass wenigstens eine Formulierung Gnade vor den Augen des Landeswahlausschusses und des Verfassungsgerichts findet.

⁶⁶ Unlängst erst wieder in Verfassungsgerichtsverfügungen 142/2008. (XI. 20.) AB und 143/2008. (XI. 20.) AB, beide v. 20.11.2008.

Landeswahlausschuss formal bedenkliche Vorlagen bereits deswegen ablehnte. Wenn dann das Verfassungsgericht anderer Ansicht war, wies es den Ausschuss zu einem neuen Verfahren an. Häufig befand der Ausschuss, der sich dann zum ersten Mal mit der inhaltlichen Seite befasste, dass ein Ausschlussgrund vorliege. Damit ging die Sache zum zweiten Mal zum Verfassungsgericht, das dann über das Vorliegen des betreffenden Ausschlussgrundes zu entscheiden hatte. Hob das Verfassungsgericht den Bescheid auf, weil es den Ausschlussgrund für nicht gegeben ansah, erkannte der Landeswahlausschuss auf Vorliegen eines bis dahin nicht erörterten Ausschlussgrundes usw. In diesem Pingpong-Verfahren zwischen Landeswahlausschuss und Verfassungsgericht konnte ein und derselbe Vorgang mehrfach von der einen Institution zur anderen und wieder zurück wandern, weil sich sowohl der Landeswahlausschuss als auch das Verfassungsgericht immer nur mit einem Ablehnungsgrund auf einmal beschäftigten und sich nach dessen Ausräumung dem nächsten potenziellen Ablehnungsgrund zuwandten. Hier könnte eine wesentliche Verfahrensverkürzung darin liegen, dass sich der Landeswahlausschuss in seinem ersten Bescheid umfassend mit den formalen und den inhaltlichen Voraussetzungen auseinander setzt und das Verfassungsgericht in einem eventuellen Rechtsschutzverfahren genauso verfährt. Beim Landeswahlausschuss ist in der letzten Zeit eine Tendenz zu einer umfassenderen Erstbescheidung zu erkennen, während das Verfassungsgericht nur langsam von seiner – aus der abstrakten Normenkontrolle stammenden – Argumentationstechnik abweicht, dass der Nachweis eines einzigen verfassungswidrigen Aspekts ausreiche und die übrigen Aspekte nicht mehr untersucht werden müssen. In einem individuellen, seiner Natur nach verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren verfehlt diese für Normenkontrollverfahren ökonomische Vorgehensweise den Befriedigungseffekt und führt auf Dauer zu einer stärkeren Verfahrensbelastung, als es eine umfassende Erstbegutachtung bewirken würde.

Es gibt, wie erwähnt, erste Tendenzen einer solchen Behandlung v.a. beim Landeswahlausschuss, ansatzweise auch beim Verfassungsgericht, aber deren Entlastungseffekt ist in der Lawine neuer Verfahren bislang untergegangen. Dennoch ist hier ein bislang ungenutztes Entlastungspotenzial, das keine Änderungen der Rechtslage benötigt.

2. Lösungen de lege ferenda

Die genannten Maßnahmen sind nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Eine umfassende Abhilfe kann nur eine grundlegende Neuregelung des gesamten Komplexes in der Verfassung und den Ausführungsgesetzen bringen. Diese Neuregelung sollte dann die Hürden für ein Volksbegehren erhöhen, um v.a. nicht ernst gemeinte Initiativen zu stoppen. Erwägenswert wäre, nach deutschem Vorbild die Vorlage eines ausformulierten, begründeten und ggf. mit einem Finanzierungskonzept versehenen Gesetz- oder Beschlussentwurfs zu fordern. Damit werden die Initiatoren gezwungen, sehr viel Arbeit in die Vorlage zu investieren, was nicht ernst gemeinte Initiativen aussieben würde. Der Zwang, ein Finanzierungskonzept zu präsentieren, hätte möglicherweise in der erwähnten Drei-mal-Ja-Volksabstimmung populistische und demagogische Argumente in den Hintergrund drängen und den Blick auf die echten Schwachstellen der angegriffenen Gesetze lenken und so zu einer Versachlichung der Diskussion beitragen können. Der Initiator des kostenlosen Bieres hätte seine Initiative wohl ganz unterlassen, wenn er hätte darlegen müssen, aus welchen staatlichen Mitteln die Subventionierung des kostenfrei zu stellenden Bieres erfolgen soll.

Der Nachteil wäre allerdings, dass die direkte Demokratie noch mehr als bisher eine Sache der Oppositionsparteien und sonstigen organisierten Interessen würde, denn in Ungarn gibt es noch keine von den politischen Parteien und auch sonst unabhängige Zivilsphäre, die in nennenswertem Maße diesen finanziellen und fachlichen Aufwand stemmen könnte.

Bei einer solchen Reform würde zugleich die Bindungswirkung einer erfolgreichen Volksabstimmung klarer: Da das Volk dem gesamten Gesetzeswortlaut zugestimmt hat, könnte man das gesamte so zu Stande gekommene Gesetz unter ein dreijähriges Veränderungsverbot stellen. Noch besser wäre aber eine Veränderungssperre mit einer *clausula rebus sic stantibus*, wie sie das bayerische Recht für kommunale Referenden enthält⁶⁷.

Bedenkenswert ist zudem, ob der Rechtsschutz nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit übertragen werden kann.⁶⁸ Immerhin handelt es sich um Rechtsschutz gegen einen behördlichen Verwaltungsakt, und auch das anzuwendende materielle Recht ist nur zum Teil Verfassungsrecht, zum Teil aber Gesetzesrecht, v.a. was die formale Seite der Unterschriftensammelbögen angeht. Es wäre daher nicht wesensfremd, solche Verfahren einer höheren Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit anzuvertrauen. Die Behändigkeit des Verfassungsgerichts, das sich lange Zeit in Anlehnung an die Technik in genuin verfassungsrechtlichen Verfahren wie der Normenkontrolle immer nur mit jeweils einem Ausschließungsgrund beschäftigt und so ein für alle Beteiligten wenig erfreuliches Ping-pong-Verfahren verursacht hat, zeigt, dass sich das Verfassungsgericht schwer tut, dem Einzelnen Rechtsschutz gegen behördliche Einzelentscheidungen zu gewähren.

Schließlich müsste eine Reform die zahlreichen Lücken füllen, die das Verfassungsgericht immer wieder in die Rolle des Ersatzgesetzgebers drängt. Ganz besonders sollte die Verfassung eine kohärente Regelung über die Möglichkeit der Verfassungsänderung durch Volksbegehren und Volksabstimmung enthalten und, wenn sie sich dafür entscheidet, die entsprechenden Verfahrens- und Quorenregelungen treffen.

⁶⁷ Art. 18a Abs. 13 Satz 2 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern v. 22.8.1998, GVBl. 1998, S. 797: „Der Bürgerentscheid kann innerhalb eines Jahres nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden, es sei denn, dass sich die dem Bürgerentscheid zugrunde liegende Sach- oder Rechtslage wesentlich geändert hat“.

⁶⁸ Hierzu wäre wohl eine Verfassungsänderung notwendig, denn das Verfassungsgericht erklärte in seinem Urteil 52/1997. (X. 14.) AB v. 14.10.1997, ABH 1997, S. 331, Tenor Punkt II. 3., dass der Bürger auf jeden Fall die Möglichkeit der Beschwerde zum Verfassungsgericht haben müsse, da die Teilnahme an Verfahren der direkten Demokratie grundrechtlichen Charakter besitze.