FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
Büro Budapest

POLITICAL CAPITAL
POLICY RESEARCH & CONSULTING INSTITUTE

Direktdemokratische Referenden als Machtinstrument der Regierung? Ein kritischer Blick nach Ungarn

Róbert László

- *Seit 2010 konnte die ungarische Regierung erfolgreich verhindern, dass gegen ihren Willen Volksabstimmungen abgehalten wurden. Mit der Abstimmung über die Zuwanderungsquote der europäischen Flüchtlingspolitik am 2. Oktober 2016 scheint jedoch eine der größten Gefahren der illiberalen Politik Realität zu werden: Mit der Volksabstimmung höhlt die Staatsmacht nicht nur die repräsentativen, sondern auch die direktdemokratischen Instrumente aus.*

- *Dem voraus ging eine Veränderung der Rechtsgrundlage für Volksabstimmungen, deren Ziel es war, mehr noch als zuvor sowohl die Initiierung als auch den erfolgreichen Ausgang von Volksabstimmungen zu erschweren. Prinzipiell besteht zwar auch in Ungarn weiterhin die Möglichkeit zu Volksabstimmungen, die noch das stärkste außerparlamentarische Instrument darstellen, um Einfluss auf die Regierungspolitik auszuüben – ihr Zugang wurde jedoch stark eingeschränkt. Diese Studie zeigt, dass die einzelnen Änderungen, jede für sich genommen, gar nicht so bedeutsam erscheinen; dass sie zusammen betrachtet aber die systematische Einschränkung des Spielraums offenlegen.*

- *Bezüglich ihrer eigenen Volksabstimmungsinitiative ließ die Regierung jedoch dieselbe Wachsamkeit vermissen. Obwohl die Frage über die Zuwanderungsquote die Forderung nach Eindeutigkeit nicht erfüllte und auch nicht klar war, welche gesetzgeberischen Pflichten sich aus einer gültigen und wirksamen Volksabstimmung für das Parlament ergäben, befanden sie sowohl die Nationale Wahlkommission (NVB) als auch die Kurie für zulässig.*

September 2016

Inhalt

1. Der illiberale Kontext ... 3
2. Das Grundgesetz und die Änderungen im neuen Nsztv ... 5
2.1 Was nicht geändert wurde: 200 000 Unterschriften für eine Volksabstimmung ... 5
2.2 Was den Spielraum einengt ... 6
2.2.1 Gültigkeit und Wirksamkeit ... 6
2.2.2 Initiatoren ... 8
2.2.3 Themenausschlüsse ... 8
2.3 Was verschwand – einige direktdemokratische Instrumente ... 11
2.4 Umgang mit früheren Anomalien ... 12
2.4.1 Ausschluss »unseriöser« Volksabstimmungsinitiativen ... 12
2.4.2 Umgang mit Initiativen zu gleichen Themen ... 13
2.4.3 Änderungen in Bezug auf Rechtsmittel ... 14
2.5 Was immer fehlte und immer noch fehlt – eine Kampagnenregelung ... 15
3. Der Praxistest für das neue Rechtsumfeld der Volksabstimmung – das Ladenöffnungsverbot an Sonntagen ... 16
3.1 Das Parallelitätsmoratorium ... 16
3.2 Abblocken durch unsinnige Fragen und physische Kraftmeierei ... 17
3.3 Politische Relevanz und weitere Zusammenhänge mit dieser Frage ... 24
3.4 Die Rolle von Phantomparteien ... 25
4. Die Initiativvolksabstimmung der Regierung über die Zuwanderungsquote ... 26
5. Die Novellierung des Nsztv ... 30
5.1 Die Ära, in der Probleme nicht zur Kenntnis genommen wurden ... 30
5.2 Die Umsetzung der Gesetzesnovelle ... 31
5.3 TASZ- und EKINT-Kritik ... 32
5.4 Der TASZ-Alternativvorschlag ... 35
Über den Autor ... 37
Impressum ... 37

1. Der illiberale Kontext

Die an sich schon außerordentlich komplexe Krisenserie der vergangenen Jahre (Wirtschaftskrise, andauernde kriegerische Konflikte, Flüchtlingskrise) stellt für liberale Demokratien weltweit eindeutig eine Herausforderung dar. In der Politologie wird es langsam zur gängigen Praxis, Wahlen unter den Gesichtspunkten der allgemeinen Krise der demokratischen politischen Institutionen, die im heutigen Sinne als westlich gelten, und des Niedergangs von politischen Mainstream-Kräften und -Einrichtungen zu untersuchen. Während die Annahme eines Niedergangs wahrscheinlich übertrieben ist, kann jedoch nicht angezweifelt werden, dass die liberalen Demokratien vor erheblichen Herausforderungen stehen.

Von systemrelevanter Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der Schutz von Minderheiten und Minderheitenmeinungen beziehungsweise die bedingungslose Anerkennung der Menschenrechte mit dem Willen einer politisch – auf nationaler, ethnischer oder kultureller Basis – konstruierten Mehrheit in Konflikt geraten. Dies zeigt sich zum Beispiel aufgrund von Flüchtlingswellen oder Terrorismusrisiken. Indem man sich also im Namen der Handlungsfähigkeit auf den demokratischen Gemeinschaftswillen und auf eine Art »Ausnahmezustand« beruft, lassen sich die Menschenrechte beziehungsweise die prozeduralen Normen, die als Grundlagen liberaler Demokratien betrachtet werden können, zu Belangen von zweitrangiger Bedeutung herabstufen. Als Populisten bezeichnete Politikakteure führen diese Argumentationsweise immer erfolgreicher ins Feld, sodass politische Normen, die nach dem Zweiten Weltkrieg lange Zeit als allgemeiner Konsens galten, nunmehr scheinbar aus den Angeln gehoben werden.

All das hat natürlich eine Vorgeschichte: das sinkende Vertrauen in politische Institutionen seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre. Hierauf gab es bereits vielfältige Antworten und Antwortversuche – vom Auftauchen technokratischer Regierungen und der Zurückdrängung des Staates[1] bis hin zur immer größeren Verbreitung des Populismus und zum starken Verlangen nach einem wirksamen Führer.

[1] Furedi, Frank: Institutions and Ideology, in: *Aspen Review*, 1/2016; http://www.aspeninstitute.cz/en/article/1-2016-institutions-and-ideology/ (aufgerufen am 14.9.2016).

Heute geht es nicht nur darum, dass direktdemokratische Instrumente wie die Volksabstimmung in Widerspruch zu indirekten Formen wie beispielweise dem Parlament geraten, sondern darum, dass auf diese Weise das gesamte demokratische Institutionengefüge gefährdet wird. Zunehmend gewinnt eine Denkweise an Boden, die alles, was politisch ist, ablehnt. Dadurch fällt die Macht unweigerlich in die Hände derjenigen, die nach Willkürherrschaft und der gänzlichen Aufhebung der demokratischen Kontrolle streben.

In diesem Umfeld erfährt unter anderem auch die Einrichtung der Volksabstimmung eine Aufwertung. In populistischen oder vielmehr illiberalen Systemen werden nach dem Besetzen der rechtstaatlichen Institutionen Volksabstimmungen und andere direktdemokratische Instrumente (ziviler Ungehorsam, Proteste, Streiks) für die Interessendurchsetzung gegenüber der Staatsmacht immer wichtiger. Dennoch gelingt es der ungarischen Regierung seit 2010 erfolgreich zu verhindern, dass landesweite Volksabstimmungen gegen ihren Willen abgehalten werden.

Die größte Gefahr, die von der illiberalen Politik ausgeht, ist nicht die Öffnung für die Partizipation des Volkes, die eine repräsentative Demokratie unmöglich macht, sondern gerade, dass sie durch die Initiierung von »Pseudo-Volksabstimmungen« unter Berufung auf das Volk die Bürgerinnen und Bürger gegen die Politik und gegen tatsächliche Partizipation aufbringt. Mit der Aushöhlung sowohl repräsentativer als auch direktdemokratischer Instrumente reagiert die illiberale Politik auf für sie unangenehme Volksabstimmungsinitiativen.

2016 sah sich die Staatsmacht dennoch zu einer Modifizierung der Rechtsvorschriften für Volksabstimmungen gezwungen. Die Meinungen darüber, ob dies als Korrektur oder Verschärfung zu bewerten ist, sind geteilt. Der Weg, der hierhin geführt hat, soll nun aus dem Blickwinkel der Machthaber betrachtet werden.

2. Das Grundgesetz und die Änderungen im neuen Nsztv[2]

2.1 Was nicht geändert wurde

200 000 Unterschriften für eine Volksabstimmung

Wie bisher kann auch weiterhin mit 200 000 Unterschriften von ungarischen Staatsbürgerinnen und -bürgern in Ungarn die Abhaltung einer verbindlichen Volksabstimmung erreicht werden. Mit der Beibehaltung dieser Zahl übte sich der Ungarische Bürgerbund Fidesz in gewisser Weise in Selbstbescheidung; dies vermutlich jedoch nicht unabhängig davon, dass es seit 1990[3] außer ihm keine andere Partei gab, der es gelang, aus der Opposition heraus mittels dem Sammeln der benötigten Unterschriften irgendeine Angelegenheit zur Volksabstimmung zu bringen.

Somit besteht auch weiterhin prinzipiell die Möglichkeit, dem Parlament kraft einer Volksabstimmung eine Gesetzgebungspflicht aufzuerlegen. Die Volksabstimmung ist nach wie vor das stärkste außerparlamentarische Instrument, um die Regierungspolitik zu beeinflussen. Jedoch wurde der Zugang zu ihr durch andere Mittel stark eingeschränkt.

[2] Gesetz CCXXXVIII/2013 über die Initiierung von Volksabstimmungen, die Europäische Bürgerinitiative und das Volksabstimmungsverfahren.

[3] Die Volksabstimmung vom 29. Juli 1990 wurde von dem unabhängigen Parlamentsabgeordneten Zoltán Király initiiert. Die Frage lautete: »Möchten Sie, dass der Präsident der Republik direkt gewählt wird?« Seiner Initiative schloss sich die MSZP an; 173 000 Unterschriften wurden eingereicht, von denen die Landeswahlkommission etwa 160 000 als authentisch akzeptierte. Das Parlament entschied am 8. Juli über die Ansetzung der Volksabstimmung, die 21 Tage später auch abgehalten wurde. Aufgrund der kurzen Kampagnenzeit, des Termins im Sommer, der Zerstrittenheit der Parteien und der Interessenlosigkeit der Bürgerinnen und Bürger, die sich auf eine Flut von Referenden in dieser Zeit zurückführen lässt, erwies sich die Volksabstimmung mit einer Beteiligung von knapp 14 Prozent als ungültig. Danach fanden 2004 und 2008 landesweite Volksabstimmungen jeweils auf Initiative einer Oppositionspartei statt.

2.2 Was den Spielraum einengt

2.2.1 Gültigkeit und Wirksamkeit

Die wichtigste Änderung besteht darin, dass im Grundgesetz der Zustand von vor 1997 wiederhergestellt wurde, als eine Volksabstimmung nur dann wirksam wurde, wenn sich an dem Referendum mehr als die Hälfte der Stimmberechtigten beteiligt hatten.[4] Die Wirksamkeit im Falle einer gültigen Volksabstimmung ist nahezu ein Automatismus: Eine gültige Volksabstimmung ist nur dann unwirksam, wenn auf zwei mögliche Antworten jeweils 50 Prozent der Stimmen entfallen – eine Möglichkeit, die jedoch vernachlässigt werden kann).

Im Jahr 1997, vor der Volksabstimmung über den NATO-Beitritt, änderte die Koalition aus der Sozialistischen Partei Ungarns (MSZP) und dem Bund Freier Demokraten (SZDSZ), die damals über eine Zweidrittelmehrheit verfügte, die Regeln. Da man eine ungültige Volksabstimmung befürchtete, wurde als Bedingung für deren Gültigkeit und Wirksamkeit festgelegt, dass die Stimmen von mindestens einem Viertel aller Wahlberechtigten in eine Richtung weisen müssen. Damit gelang es, den Gegnerinnen und Gegnern eines Beitritts, die sich in der Minderheit befanden, ihre einzige Waffe aus der Hand zu nehmen. Wäre noch die 50-prozentige Beteiligung am Referendum notwendig gewesen, hätten sie mit ihrer Nichtteilnahme erreicht, dass die Volksabstimmung für ungültig erklärt würde. So aber hatte es keinerlei Bedeutung mehr, ob sie mit Nein stimmen oder zu Hause blieben. Wichtig war nur, dass die erforderliche Anzahl von Ja-Stimmen abgegeben wurde.

Schließlich betrug der Anteil der Ja-Stimmen 85,33 Prozent, bei einer Beteiligung von 49,24 Prozent. Damit war die Volksabstimmung gültig und wirksam. Nach der vorherigen (und heute wieder geltenden) Regelung wäre sie es jedoch nicht gewesen. Die Frage ist natürlich,

[4] Hiermit verbunden ist die Tatsache, dass zwischenzeitlich auch ungarische Staatsbürger_innen ohne Wohnanschrift in Ungarn das Wahlrecht erhielten, wodurch auch die ungarischen Staatsbürger_innen im Ausland, die sich in das Namensverzeichnis für die Briefwahl eintragen ließen, zur Basis für die Gültigkeitsschwelle von 50 Prozent gehören. Damit wächst die Mobilisierungslast weiter, denn auch in dem Fall, dass sie sich für eine Nichtteilnahme an einer landesweiten Volksabstimmung entscheiden, erhöhen sie doch die Gesamtzahl der Stimmberechtigten. So kann möglicherweise eine um mehrere Hunderttausend über 50 Prozent liegende Beteiligung von Stimmberechtigten mit Wohnanschrift in Ungarn für eine gültige Volksabstimmung erforderlich sein. Noch komplizierter wird die Lage aufgrund der Tatsache, dass die Registrierung von eventuell verstorbenen ungarischen Staatsbürger_innen, die im Ausland leben, vorerst nicht gegeben ist. Somit kann es angesichts der Eintragung im Namensverzeichnis, die gegenwärtig zehn Jahre lang gültig ist, durchaus vorkommen, dass eine kritische Anzahl von Briefsendungen mit Stimmzetteln in unbefugte Hände gelangt.

wie es sich auf die Strategie der Parteien und das Wählerverhalten ausgewirkt hätte, wäre die Wahl nicht nach den damals neuen Rechtsgrundlagen abgehalten worden. Anhand der dargelegten Gründe ist jedoch zu vermuten, dass die Wahlbeteiligung noch niedriger ausgefallen wäre.

Zwar mobilisierte die Volksabstimmung über den Beitritt zur EU im Jahre 2003 noch weniger Wähler_innen, aber auch sie war gültig und wirksam. Damals schritten 45,62 Prozent der Wählerinnen und Wähler zur Urne, von denen 83,76 Prozent mit Ja stimmten.

Bei der Volksabstimmung 2004 zog dagegen keine der beiden Fragen genügend Bürger_innen an, und so war sie noch nicht einmal unter den gelockerten Bedingungen gültig und wirksam. Bei einer Beteiligung von 37,49 Prozent fehlte nur wenig und die Ablehnung der Krankenhausprivatisierung wäre gültig geworden. Dem Anteil von 65,01 Prozent Ja-Stimmen entsprachen jedoch nur 1 922 680 Personen (23,89 Prozent) und somit noch nicht einmal ein Viertel aller wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Die Frage bezüglich der erleichterten Einbürgerung zeitigte das knappste Ergebnis seit der Viermal-Ja-Abstimmung von 1989: 1 521 271 (18,9 Prozent aller Wähler_innen) stimmten dafür und 1 428 578 (17,75 Prozent) dagegen.

Die Volksabstimmung über die drei Gebühren (Praxisgebühr, Krankenhaus-Tagesgebühr, Studiengebühr) von 2008 war seit 1989 die erste mit einer Beteiligung von über 50 Prozent (50,51 Prozent). Auf alle drei Fragen stimmte eine überwältigende Mehrheit mit Ja. Überhaupt nicht sicher ist allerdings, ob diese Volksabstimmung auch nach den heute geltenden Regelungen gültig gewesen wäre. Folgt man der beim NATO-Referendum erläuterten Logik, dann hätten die Gegnerinnen und Gegner heute die Möglichkeit, die Volksabstimmung durch ihre Nichtteilnahme ungültig werden zu lassen – wozu die damaligen Regierungsparteien ihre Sympathisant_innen vermutlich auch ermutigt hätten. Die Gegner_innen der Fidesz-Initiative spielten unter den geltenden Regelungen jener Zeit jedoch nur die Rolle von Statisten, da offensichtlich war, dass die überwiegende Mehrheit die drei Gebühren ablehnen würde.

Kaum zehn Jahre nach der Regeländerung von 1997 tappte die MSZP/SZDSZ-Koalition in ihre eigene Falle. Und es gibt keine Garantie dafür, dass etwas Ähnliches nicht auch dem Fidesz passiert.

Trotz der Tatsache, dass der Fidesz die Gültigkeitsschwelle aus offensichtlichem politischen Kalkül angehoben hat, stellt die Wiedereinführung des Mehrheitsprinzips an sich kein Demokratiedefizit dar.

2.2.2 Initiatoren

Der Präsident der Republik, die Regierung oder 100 000 Wahlbürgerinnen und -bürger können nach wie vor als Initiatoren von »optionalen« Volksabstimmungen auftreten, was bedeutet, dass das Parlament (in der Praxis die jeweilige Regierungsmehrheit) darüber entscheidet, ob sie die betreffende Volksabstimmung anordnet oder nicht. In der Aufzählung im Grundgesetz ist die Passage »ein Drittel der Parlamentsabgeordneten« (28/C. § [4]), die in der Verfassung noch enthalten war, verschwunden. Diese Möglichkeit hatte kaum praktische Bedeutung, da ein Drittel der Abgeordneten jedwede Volksabstimmung zwar initiieren konnte, für die Beschlussfindung aber eine Stimmenmehrheit erforderlich war (und ist). Obwohl laut Verfassung also möglich, hatte eine Volksabstimmungsinitiative von einem Drittel der Abgeordneten gegen den Willen der jeweiligen Regierung in der Realität kaum eine Chance.

Dennoch ist vorstellbar, dass es einmal zu einer solchen Situation kommen wird, und zwar bei einer Minderheitsregierung. Dann lässt sich nämlich leicht eine Angelegenheit finden, mit der eine geteilte Opposition geschlossen gegen die Regierungsseite antreten und ihre Chance in einer Volksabstimmung suchen kann. Mit dieser restriktiven Regelung wurde nach 2010, wenngleich angesichts einer speziellen Situation, der Spielraum der Opposition insgesamt eingeengt.

2.2.3 Themenausschlüsse

Im Zusammenhang mit den Themen, zu denen Volksabstimmungen abgehalten werden dürfen, hat der Gesetzgeber nur wenige, aber nicht unwesentliche Änderungen in Form von strengeren Regelungen vorgenommen. Unterstrichen beziehungsweise durchgestrichen sind nachstehend die Grundgesetzänderungen im Vergleich zur Verfassung aufgeführt:

(Artikel 8, [3]): »Landesweite Volksabstimmungen können nicht abgehalten werden:

- <u>zu Fragen bezüglich Grundgesetzänderungen</u>,
- ~~zu den Verfassungsbestimmungen über die Volksabstimmung und Volksinitiative~~,

- zum Inhalt des Gesetzes über den zentralen Staatshaushalt, die Umsetzung des zentralen Staatshaushaltes, zentrale Steuerarten, Gebühren, Abgaben und Zölle sowie zum Inhalt des Gesetzes über die zentralen Bedingungen für örtliche Steuern,
- zum Inhalt des Gesetzes über die Wahl der Parlamentsabgeordneten, der Abgeordneten örtlicher Gebietskörperschaften und der Bürgermeister sowie der Europäischen Parlamentsabgeordneten,
- über eine Verpflichtung~~en~~ aus ~~geltenden~~ internationalen Verträgen ~~bzw. über den Inhalt der Gesetze zu diesen Verpflichtungen,~~
- zu Fragen, die in den Kompetenzbereich des Parlaments fallen und sich auf Personen, Organisationsänderungen, ~~(umgestaltungen, Aufhebungen~~) beziehen,
- über die Auflösung des Parlaments,
- ~~über das Regierungsprogramm~~,
- ~~über die Auflösung von Abgeordnetengremien örtlicher Gebietskörperschaften~~,
- über die Verhängung des Kriegszustandes, des Ausnahmezustandes und des Notstands sowie die Verkündung und Verlängerung des präventiven Verteidigungszustandes,
- ~~über den Einsatz bewaffneter Kräfte im In- oder~~ ~~Ausland~~
- zu Fragen der Beteiligung an militärischen Operationen,
- über die Amnestieerlassung.«

Es wird sich nicht mehr feststellen lassen, ob die zur Volksabstimmung gestellte Anti-Zuwanderunsquoten-Frage der Regierung die Institutionshürden genauso leicht genommen hätte, wäre die präzisere Formulierung in der alten Verfassung auch heute noch gültig (»über Verpflichtungen aus geltenden internationalen Verträgen bzw. über den Inhalt der Gesetze zu diesen Verpflichtungen«). Als Unsicherheitsfaktor bezeichnete László Komáromi schon 2014 die 2016 teilweise aktuell werdende Frage,[5], »ob der neue Rechtstext – außer den bereits bestehenden internationalen Verpflichtungen – wohl auch Volksabstimmungen über zukünftige Verpflichtungen ausschließt oder ob er zum Beispiel ausschließt, dass das

[5] Komáromi László: *A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben,* in: MTA Law Working Papers, 2014/35, http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_35_Komaromi.pdf

Parlament einen von ihm bereits ratifizierten internationalen Vertrag zwecks nachträglicher Bekräftigung durch das Volk zum Gegenstand eines Referendums macht«.

Darüber hinaus macht László Komáromi in Bezug auf die Absegnung des Grundgesetzes durch eine Volksabstimmung beziehungsweise die Legitimierung der Grundgesetzänderungen darauf aufmerksam[6], dass zwar »die Verfassung ab 1997 ausdrücklich nur untersagte, dass Volksabstimmungen über Vorlagen zum Thema Verfassungsbestimmungen bezüglich der Volksabstimmung und der Volksinitiative nicht abgehalten werden dürfen, was in VG-Beschlüssen [VG = Verfassungsgericht] noch dadurch ergänzt wurde, dass eine ›von unten kommende‹ Initiative auf eine weder versteckte noch ausdrückliche Abänderung der Verfassung abzielen darf. Dagegen hielt das VG ein von ›oben kommendes‹ Verfassungsreferendum, das vom Parlament nach angemessener Abwägung angeordnet werden kann, nicht für verfassungswidrig. Das Grundgesetz jedoch setzt das Grundgesetz im Allgemeinen auf die Verbotsliste. Über eine, auf seine Abänderung gerichtete Frage darf nunmehr weder durch eine Bürgerinitiative noch auf Antrag staatlicher Organe eine Volksabstimmung durchgeführt werden; und auch das Parlament ist nicht in der Lage, eine von ihm angenommene Grundgesetzänderung zur Volksabstimmung zu stellen.«

Da das »Regierungsprogramm« des Fidesz nicht gerade vor konkreten Aussagen strotzt, ist diese Frage vermutlich nicht mehr unter den verbotenen Themen zu finden. Es ist jedoch unschwer zu erkennen, dass dem Gesetzgeber die eigenen Wahlsysteme so wichtig sind,[7] dass er auch diese regulativen Gesetze auf die Liste mit den Tabuthemen für Volksabstimmungen gesetzt hat. Zudem ist es Folge der früheren Auslegungspraxis des VG bezüglich der repräsentativen und der direkten Machtausübung. Wenn nämlich die direkte Machtausübung im Vergleich zur repräsentativen eine untergeordnete Rolle spielt, so steht damit im Einklang, dass mit der untergeordneten Machtausübungsform die Rahmenbedingungen der übergeordneten Machtausübung nicht verändert werden können.

[6] Ebenda

[7] A választási rendszer anomáliáról és politikai kockázatairól lásd (Zu Anomalien und politischen Risiken des Wahlsystems siehe) Róbert, László: Két választási reform között? 2015: http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/FES_PC_tanulmany_20151015_interactive.pdf (aufgerufen am 14.9.2016).

2.3 Was verschwand – einige direktdemokratische Instrumente

Im Grundgesetz ist die Möglichkeit konsultativer Volksabstimmungen nicht mehr gegeben, was nicht nur deshalb nicht als großer Verlust zu bewerten ist, weil sie nie stattgefunden haben, sondern auch deshalb nicht, weil ihre Abhaltung nur unwesentlich weniger Mittel und Energien von ihren Initiatoren erfordert als eine verbindliche Volksabstimmung, und darüber hinaus aus ihnen keinerlei Gesetzgebungspflicht erwächst. Zwar ist die Abschaffung einer wenig effizienten Einrichtung rational gesehen verständlich, doch bisher oblag es den Bürgerinnen und Bürgern zu entscheiden, ob sie von diesem Instrument Gebrauch machen wollen oder nicht.

Ähnlich verhält es sich mit der landesweiten Volksabstimmung. In den zwei Jahrzehnten nach der Wende entwickelte auch sie sich für Oppositionsparteien, Zivilorganisationen und Privatpersonen nicht zu einem entscheidenden Instrument der Druckausübung – obwohl sie die für eine Initiative benötigten 50 000 Unterschriften wohl kaum für zu viele hielten. Vermutlich wird es ihnen nicht sehr sinnvoll erschienen sein, mit dieser Möglichkeit nur zu erreichen, dass das Parlament die betreffende Frage zwar auf die Tagesordnung setzt, dann aber ohne jede Schwierigkeit gegen sie stimmen kann.

Ein aufschlussreiches Beispiel hierfür ist die SDSZ-Volksinitiative zur Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht, für die in zwei Monaten 204 000 Unterschriften gesammelt wurden, von denen die NVB etwa 150 000 auch für authentisch befand. Nachdem das Parlament am 19. Juni 2000 einen Tag darüber debattiert hatte, stimmte es am nächsten gegen die Initiative.[8] Dennoch gelang es der Oppositionspartei während der Unterschriftensammlung, diese sehr populäre Frage als eines ihrer wichtigsten Themen aufzubauen und als Wahlkampfthema 2002 beizubehalten – um dann nach der Regierungsübernahme auch den Koalitionspartner davon zu überzeugen. (Die Wehrpflicht wurde schließlich im November 2004 abgeschafft.)

[8] Zur Initiative aus dem Volk über die Abschaffung der Wehrpflicht siehe: http://www.c3.hu/~farkashe/hel/0nepikez.html (aufgerufen am 14.9.2016).

Ein erfolgreicherer Vorgang – ausgehend von einer Initiative aus dem Volk – neueren Datums ist der, dass häusliche Gewalt zu einer strafrechtlichen Kategorie erklärt wurde (als Gewalt in der Partnerbeziehung).[9]

Aufgrund seiner zahlreichen, bis 2010 gemachten Erfahrungen mit Unterschriftensammlungen mag es aus der Sicht des Fidesz verständlich sein, dass er der jeweiligen Opposition diese politische Möglichkeit nehmen wollte. Aus der Logik des zentralen Kraftfeldes[10], das »Diskussionen« für überflüssig hält, folgert, dass Parlamentsdebatten, deren Ausgang von vornherein klar sind, unnötig sind.

Damit stehen der jeweiligen Regierungsopposition zwei weitere – nicht allzu schlagfertige – Gegenmaßnahmen weniger zur Verfügung.

2.4 Umgang mit früheren Anomalien

2.4.1 Ausschluss »unseriöser« Volksabstimmungsinitiativen

Nach Angaben des NVI[11] wurden in der parlamentarischen Legislaturperiode von 2002 bis 2006 genau 100 und in der Periode von 2006 bis 2010 1 022 Volksabstimmungsvorlagen eingereicht. Letztere war der Zeitraum, in dem die vom Fidesz eingereichten Volksabstimmungsvorlagen die Aufmerksamkeit auf sich zogen, was für viele eine Veranlassung dafür war, auch von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Für das OVI, die Landeswahlkommission (OVB) und gar das VG bedeutete die Beurteilung der Vorlagen eine außerordentlich große Belastung. Da ein Großteil von ihnen unsinnig zu sein schien, wurde seitens des Apparates die Forderung gestellt, unseriöse Vorlagen herauszufiltern. In einem Gesetz die Grenze zwischen seriösen und unseriösen Initiativen zu ziehen, wäre allerdings unmöglich und auch verfassungsmäßig nur schwer zu begründen.

Dieser Situation versucht das Nsztv gerecht zu werden, indem es für eine Volksabstimmungsinitiative mindestens 20 und höchstens 30 Unterschriften vorschreibt, die

[9] Index: Ellenszavazat nélkül ment át családon belüli erőszakról szóló döntés, 2012. szeptember 17; http://index.hu/belfold/2012/09/17/ellenszavazat_nelkul_ment_at_csaladon_beluli_eroszakrol_szolo_dontes/ (aufgerufen am 14.9.2016).
[10] Orbán, Viktor: Die ungarische Qualität des Seins bewahren, in: *Nagyítás*, 2010. február 17.; http://www.fidesz.hu/hirek/2010-02-17/meg337rizni-a-letezes-magyar-min337seget/ (aufgerufen am 14.9.2016).
[11] Nemzeti Választási Iroda: Statisztikák az elbírált népszavazási kezdeményezésekről, Valasztas.hu; http://www.valasztas.hu/hu/ovi/25/25_3.html (aufgerufen am 15.9.2016).

der Initiator zu Beginn des Beglaubigungsverfahrens bei der NVB einzureichen hat. Da dies bereits als Datenbearbeitung gilt, muss der erste Weg des Initiators einer Volksabstimmung zur Nationalen Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit führen, und erst danach darf er seine Volksabstimmungsvorlage abgeben. Mittels einer administrativen Hürde versucht man auf diese Weise, unseriöse Vorlagen herauszufiltern.

Im Nsztv ist noch eine weitere Maßnahme zum Ausschluss von Initiativen enthalten: Der NVI-Vorsitzende prüft eine eingereichte Vorlage vorab und kann sie, sofern sie die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt, innerhalb von fünf Tagen ablehnen. Dagegen kann zwar kein Rechtsmittel eingelegt werden, doch wenn der Initiator sie erneut einreicht, besitzt der NVI-Vorsitzende keinen Spielraum mehr und muss sie auf die Tagesordnung der NVB setzen.

Eine weitere Erleichterung für die Ämter bedeutet, dass unzüchtige oder auf andere Weise anstößige Fragen ohne sachliche Prüfung abgewiesen werden können. Hierbei handelt es sich um eine vielleicht noch subjektivere Kategorie als die der »unseriösen« Frage, die einem willkürlichen Verfahren Tür und Tor öffnet. Es ließen sich zudem zahlreiche Themen von politischer Relevanz aufführen, an deren purer Erwähnung ein Teil der Wahlbürgerinnen und -bürger Anstoß nehmen würde. Da jedoch damit kein Recht verletzt wird, darf (dürfte) dies kein Grund sein, dem Wahlvolk eine solche Frage vorzuenthalten. Mit diesem harmlos scheinenden Passus wurde dem Rechtsanwender eine jederzeit ausführbare Gummiregelung an die Hand gegeben.

2.4.2 Umgang mit Initiativen zu gleichen Themen

Die Tatsache, dass keine der Regelungen für Volksabstimmungen Bezug auf den Umgang mit Fragen zu gleichen Themen nimmt, wurde spätestens am 18. Juli 2007 deutlich, als die OVB auch die Fidesz-Volksabstimmungsvorlagen zur Krankenhausprivatisierung, zum Arzneimittelverkauf und zum Grundbesitz, die mit umgekehrtem Vorzeichen formuliert waren und von dem Linguisten László Kálmán eingereicht wurden, beglaubigte. Letztendlich kam es zwar zu keiner Volksabstimmung über mehrere Fragen zu gleichen Themen. Eine Lösung für das Problem konkurrierender Fragen musste jedoch gefunden werden, nachdem das VG ein

verfassungswidriges Versäumnis festgestellt hatte.[12] Das Gremium erachtete eine vollständige Überprüfung der Bestimmungen für das Beglaubigungsverfahren als erforderlich und verpflichtete (unter anderen) den Gesetzgeber dazu, eindeutig zu definieren, was Fragen gleichen Inhalts sind beziehungsweise wie Fragen zum gleichen Thema, die aber unterschiedlich formuliert sind, gesetzlich behandelt werden sollen. Der Gesetzgeber handelte, wie allgemein im Falle verfassungswidriger Versäumnisse, auch diesmal nicht mit großer Eile.

Eine Lösung wurde schließlich im Nsztv von 2013 mit der Einführung des Parallelitätsmoratoriums gefunden. Im Wesentlichen wurde nichts anderes festgesetzt, als dass unter Vorlagen zu gleichen Themen derjenigen, die als erste eingereicht wurde, der Vorzug zu geben ist. Diese genießt so lange Schutz, bis das Volksabstimmungsverfahren abgeschlossen ist (Frage wird rechtskräftig abgewiesen, Sammlung der vorgeschriebenen Anzahl an Unterschriften gelingt nicht fristgemäß, Volksabstimmung wird abgehalten). Laut Gesetz gelten als Vorlagen zum gleichen Thema diejenigen, die dem Parlament ganz oder teilweise gleiche oder einander ausschließende Verpflichtungen auferlegen würden.

In nachfolgenden Abschnitten dieser Studie werden die Auswirkungen des Parallelitätsmoratoriums, die letztlich zu dessen Streichung führten, im Einzelnen analysiert.

2.4.3 Änderungen in Bezug auf Rechtsmittel

Eine wichtige Änderung besteht darin, dass ein Antrag auf Überprüfung eines NVB-Beschlusses im Zusammenhang mit einer Vorlagenbeglaubigung nunmehr bei der Kurie anstatt beim VG[13] eingereicht werden kann.

[12] VG-Beschluss 100/2007. (XII. 6.); http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/5722B27862AAC00AC1257ADA0052A0CB?OpenDocument (aufgerufen am 15.9.2016).

[13] Komáromi, László: A népszavazásra vonatkozó szabályozás változásai az Alaptörvényben és az új népszavazási törvényben (Änderungen der Regelungen für Volksabstimmungen im Grundgesetz und im neuen Volksabstimmungsgesetz), in: *MTA Law Working Papers*, 2014/35: »Zur Überprüfung eines Parlamentsbeschlusses bezüglich der Anordnung einer Volksabstimmung ist auch weiterhin das VG auf Antrag von wem auch immer berechtigt. Eine eingehende Prüfung nimmt das VG jedoch nur dann vor, wenn zwischen der Beglaubigung und der Anordnung einer Volksabstimmung eine wesentliche Änderung in den Umständen eintritt, die weder von der NVB noch von der Kurie nicht berücksichtigt werden konnte, obwohl diese sich auf die Entscheidung hätte auswirken können. Typischerweise kann sich eine zwischenzeitliche Änderung im Rechtsumfeld als neuer Umstand erweisen, der den Sinn einer Initiative infrage stellt. Verfassungsbedenken in Verbindung mit dem Inhalt einer Frage oder mit der Beglaubigung werden dabei vom VG nicht mehr geprüft [Gesetz CLI /2011 zum Verfassungsgericht, §33].«

In der Vergangenheit konnte das VG die Zeit für die Beschlussfassung im Grunde genommen beliebig in die Länge ziehen. Im Gegensatz dazu schreibt das Nsztv der Kurie eine Verfahrensfrist von 90 Tagen vor. Das scheint zunächst viel zu sein, doch anhand der nachfolgenden Erläuterungen wird sich zeigen, dass dieser recht lange Zeitraum – zusammen mit dem Parallelitätsmoratorium – in hohem Maße dazu beigetragen hat, dass Volksabstimmungsvorlagen durch vermutlich in böser Absicht eingereichte Fragen für längere Zeit blockiert werden konnten.

Einer schnelleren Bearbeitung dienlich ist die Tatsache, dass die Kurie die NVB-Beglaubigungsentscheidung auch abändern kann, anstatt die Kommission zu einem erneuten Verfahren zu verpflichten. Dies ist eine der Änderungen, die den Beurteilungsvorgang tatsächlich flexibler und schneller werden lassen.

2.5 Was immer fehlte und immer noch fehlt – eine Kampagnenregelung

Seit der Volksabstimmung von 2003 stellt sich immer wieder das Problem der Volksabstimmungskampagne und der Kampagnenfinanzierung. Unbestreitbar verschafft die fehlende Regulierung der Regierungsseite einen erheblichen Vorteil, kann sie doch im Grunde uneingeschränkt ihren eigenen Standpunkt propagieren.

Für diesen Fall hat das Nsztv insgesamt nur einen Paragraphen erübrigt, der kaum mehr als eine prinzipielle Stellungnahme gewertet werden kann:

»§69 Im Kampagnenzeitraum für eine landesweite Volksabstimmung dürfen Organisatoren einer Initiative und Parteien, die an der Organisierung der Initiative nicht teilnehmen, aber über eine Abgeordnetengruppe im Parlament verfügen, öffentlich politische Werbung betreiben. Für die öffentliche Betreibung politischer Werbung sind die Regeln, die bei der Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament gelten, anzuwenden.«

Unklar ist schon allein, welche verfassungsmäßige Erklärung es dafür gibt, dass außer den Organisatoren selbst nur Parteien mit einer Parlamentsfraktion politische Werbung betreiben dürfen. Implizit wurde dies schon in der Begründung einer früheren Entscheidung des Verfassungsgerichts (1/2013) beanstandet: »Gleichzeitig betont das Verfassungsgericht, dass die Einschränkung der Veröffentlichung politischer Werbung die Meinungsfreiheit nicht nur von Parteien, sondern von allen Personen und Organisationen berührt. Am Diskurs über

öffentliche Angelegenheiten nehmen nicht nur Parteien teil, denn Artikel IX der Verfassung garantiert jedermann das Recht auf freie politische Meinungsäußerung, die auch in Form der Veröffentlichung politischer Werbung erfolgen kann.«[14]

Die Kampagnenfinanzierung hingegen ist weder im Nsztv noch im Gesetz XXXVI/2013 über das Wahlverfahren (Ve) oder einem anderen Gesetz geregelt. Damit gibt es keine Garantie dafür, dass abweichende Meinungen über entsprechende Kanäle mit gleichen Chancen oder überhaupt irgendeiner Chance zu den Wähler_innen gelangen. Die Institution der Volksabstimmung ist aufgrund dieser Unzulänglichkeit nur bedingt geeignet, ihrer Funktion als Gegengewicht zur jeweiligen Staatsgewalt gerecht zu werden.

3. Der Praxistest für das neue Rechtsumfeld der Volksabstimmung – das Ladenöffnungsverbot an Sonntagen

Nach Angaben des NVI wurden seit 2014 128 Volksabstimmungsvorlagen entgegengenommen,[15] von denen 20 mit dem Ladenöffnungsverbot an Sonntagen zusammenhingen. Nicht dieser Anzahl wegen ist es lohnend, die zu diesem Thema eingereichten Fragen zu untersuchen, sondern weil die Geschichte der Volksabstimmungsvorlagen zu diesem Thema am deutlichsten widerspiegelt, in welcher Absicht der Gesetzgeber das Rechtsumfeld für Volksabstimmungen umgebaut hat und auf welche Weise sich die Änderungen in der Praxis niedergeschlagen haben. Nachstehend sollen nicht die gesamte Reihe an Ereignissen dokumentiert und sämtliche Aspekte analysiert werden. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, ob der Gesetzgeber mit dem Umbau sein politisches Ziel erreicht hat.

3.1 Das Parallelitätsmoratorium

Mit der Einführung des Parallelitätsmoratoriums im Nsztv §8 (das am 20. Mai 2016 außer Kraft gesetzt wurde) war ein Instrument gegeben, mit dessen Hilfe die Regierung die Beglaubigung

[14] VG-Beschluss 1/2013. (I. 7.); http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument (aufgerufen am 15.9.2016).
[15] Letzter Stand: 15. April 2016.

von Volksabstimmungsfragen zu ihr unangenehmen Themen immens erschwerte.[16] So trifft eine Frage gleich bei Einreichung auf eine Hürde: Bei mehreren Fragen zum gleichen Thema darf mit der Unterschriftensammlung nicht begonnen werden.

Wesentlich diente das Parallelitätsmoratorium dem Ziel zu verhindern, dass zu mehreren Fragen zum gleichen Thema Volksabstimmungen durchgeführt werden. Während das Ziel an sich legitim ist, ist das Maß der Einschränkung unverhältnismäßig. Dem Gesetz zufolge durfte nach dem Zeitpunkt, zu dem eine Volksabstimmungsfrage bei den zuständigen Wahlbehörden eingereicht wurde, erst dann eine andere, neue Frage zum gleichen Thema vorgelegt werden, nachdem die erste rechtkräftig abgelehnt wurde. Ein Vorgang, der durchaus vier bis fünf Monate dauern kann. In dem Augenblick, in dem die Kurie ihren rechtskräftigen Beschluss über die Abweisung einer Frage verkündete, wurde die Einschränkung aufgehoben, und es konnte eine neue Frage eingereicht werden. Das war der Grund dafür, dass sich in der NVI-Aula tatkräftige Bürger versammelten und warteten, und was dazu führte, dass sich die Zustände mit jeder Entscheidung der Kurie verschlimmerten.

3.2 Abblocken durch unsinnige Fragen und physische Kraftmeierei

Am 16. Dezember 2014 verabschiedete das Parlament das Gesetz über das Ladenöffnungsverbot an Sonntagen,[17] das am 15. März 2015 in Kraft trat und zu dessen Wiederabschaffung sofort Rufe nach einer Volksabstimmung laut wurden. Die Oppositionsparteien im Parlament handelten zu diesem Zeitpunkt noch nicht und es gab auch keine zivilen Volksabstimmungsinitiativen. Auffallend schnell reagierte dagegen Zsolt Szepessy, Vorsitzender der Összefogás Párt (Partei für Zusammenhalt), der gleich am 18. Dezember vier Volksabstimmungsfragen zu diesem Thema einreichte. Sie waren auf eine Weise formuliert, die nicht ernst genommen werden konnte, die aber eines ganz deutlich zeigten: Der Initiator hatte nicht etwa die Absicht, eine Volksabstimmung zu organisieren, sondern vielmehr, das Thema zu blockieren.

[16] Diese bedeutet nicht, dass die Durchsetzung einer Volksabstimmungsvorlage für die Opposition unmöglich ist (siehe z. B. die Frage der MSZP, zu der am 28. Juni 2016 240 000 Unterschriften eingereicht wurden, die derzeit geprüft werden. Die Frage lautet: »Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament ein Gesetz über das Verkaufsverbot von landwirtschaftlichen Nutzflächen in Staatsbesitz erlässt?«

[17] 2014. évi CII. törvény a kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról; http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=a1400102.TV (aufgerufen am 15.9.2016).

In den darauffolgenden Wochen wurde die praktische Funktionsweise des Parallelitätsmoratoriums mehrmals getestet, doch sowohl die Demokratische Koalition (DK), die Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften als auch der Landesverband der Unternehmer und Arbeitgeber blieben mit ihren Anträgen unter Berufung auf das Moratorium im Filter des NVI hängen.

Am 1. April 2015 schließlich wurde die NVI-Ablehnung der Szepessy-Fragen von der Kurie bestätigt. An diesem Tag fiel besonders deutlich auf, dass in Bezug auf die Aufhebung eines Themenverbots nicht die politischen Formationen, die zum politischen Mainstream zählen, am schnellsten reagieren. An jenem Tag reichte auch die Ungarische Arbeiterpartei zwei Fragen ein, bei denen, wie im Falle der Fragen der Partei für Zusammenhalt, sofort zu vermuten war, dass sie nicht beglaubigt werden würden. Sehr wohl jedoch erfüllten sie aufgrund der großzügigen Rechtsbehelfsfrist wieder monatelang den Zweck zu verhindern, dass den Wählerinnen und Wählern eine Unterschriftenliste mit einer ernst zu nehmenden Frage bezüglich des Ladenöffnungsverbots vorgelegt wird. Vermutlich erkannte die MSZP erst hiernach der Notwendigkeit, beim nächsten Mal darauf zu achten, dass ihre Frage als erste eingereicht wird.

In diesem Sinne handelte dann auch Zoltán Géza Lukács, der offiziell als Privatperson, tatsächlich aber in Vertretung der MSZP, die nächste Volksabstimmungsvorlage einbrachte. Am 30. Juni 2015, dem Tag, an dem die Entscheidung der Kurie fällig war, erschien im NVI-Gebäude allerdings auch Zoltán Wodicska, ebenfalls als Privatperson (obwohl er bei den Kommunalwahlen im Oktober 2014 Kandidat der Sozialdemokraten im VI. Budapester Stadtbezirk war). Lukács betraute den MSZP-Delegierten in der NVB, András Lukács Litresits, mit der Zustellung der erforderlichen Dokumente. Obwohl Wodicska das NVI-Gebäude früher betrat, erreichte Litresits mit seiner eigenen Zugangskarte die Empfangstheke vor ihm und gab dort die Vorlage ab. Zu jenem Zeitpunkt schien es also so, als ob auf diese Weise Lukács´ Frage als die zuerst eingereichte zu betrachten wäre.

Die NVB sah das anders. In ihrer Entscheidung[18] machte sie darauf aufmerksam, dass es nicht der Rechtsausübung nach dem Grundsatz von Treu und Glauben gemäß Ve, § 2, Absatz (1)

[18] Beschluss 123/2015 der Nationalen Wahlkommission, 20. Juli 2015; http://valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2015/2015-5697.html (aufgerufen am 15.9.2016).

entspricht, wenn »ein Mitglied der Nationalen Wahlkommission als Zusteller der von einer Privatperson als Organisator zur Volksabstimmung vorgeschlagene Frage beim Nationalen Wahlbüro fungiert und dabei sein aus der Kommissionsmitgliedschaft herrührendes Mehr an Berechtigungen nutzt«. Demzufolge missbrauchten die Sozialisten ihren Vorteil, und die NVB gab Wodicskas Vorlage deshalb den Vorzug. Die Entscheidung wurde – mit Ergänzungen – auch von der Kurie bestätigt. Damit ruhte die Sache des Ladenöffnungsverbots wieder monatelang, bis die Kurie ihren Beschluss über die Abweisung von Wodicskas Frage traf.

Nach diesem Vorfall bemühte sich das NVI, in dem mangelhaft geregelten Rechtsumfeld eine eindeutige Situation zu schaffen und ließ in der Aula des Gebäudes eine Zeitstempeluhr[19] – die später zweifelhaften Ruhm erlangte – aufstellen. Dabei handelte es sich aber nicht um ein Gerät, das eine laufende Nummer ausgibt. Vielmehr wurde der Zeitpunkt, an dem der Beschluss der Kurie in einem Überprüfungsverfahren verkündet wird, in den Mittelpunkt des Verfahrens gerückt. Der Abweisungsbescheid der Kurie bezüglich der Volksabstimmungsfrage der Arbeiterpartei wurde nämlich per Boten an das NVI zugestellt, das selbigen am 30. Juni 2015, um 16.05 Uhr auf ihrer Internetseite veröffentlichte. Die Kurie verspätete sich jedoch, denn auf der eigenen Website erschien der Bescheid erst um 18.11 Uhr. Im Gegensatz zur NVB betrachtete das NVI Letzteres als maßgebend, was damals große Empörung auslöste, sich später aber als Orientierungspunkt erwies.

Am 20. Oktober 2015 wies die Kurie Wodicskas Frage ab, womit sowohl die MSZP als auch eine weitere »Privatperson« gerechnet hatten. Seitens der Sozialisten erschien diesmal der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Tamás Harangozó (als Privatperson) schon in den frühen Morgenstunden im NVI-Gebäude und wartete in der Aula darauf, dass die Kurie ihren Abweisungsbescheid veröffentlicht. In der Zwischenzeit erschien eine weitere Privatperson, Gabriella Gercsényi-Simon, in Begleitung eines Mannes und wollte ebenfalls in Sachen Ladenöffnungsverbot eine Volksabstimmungsvorlage einreichen. Hätte sich Harangozó nicht vom Nummernausgabegerät entfernt, so wäre er sicherlich der Schnellere gewesen. Doch im entscheidenden Augenblick kam ihm Frau Simon zuvor. Die Frage der Dame – von der sich bald herausstellte, dass sie die Besitzerin eines Ladens in Tardos war, der auch an Sonntagen

[19] Der Kurie zufolge entbehrte die Aufstellung des Geräts jeglicher gesetzlicher Grundlage: Bescheid Kvk.IV.37.258/2016/6 (Kurie als Revisionsgericht), Absätze [31]-[32]; http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK16049.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).

öffnen durfte[20] – war offenkundig unsinnig, doch bis zu ihrer rechtkräftigen Beurteilung hätte sie dieses Thema für weitere vier Monate blockieren können. Und damit kommen wir zum Tag des sogenannten Glatzkopfskandals.

Tabelle 1: Volksabstimmungsfragen zum Thema Ladenöffnungszeiten am Sonntag

	Datum Einreichung der Vorlage	**Frage auf dem Unterschriftenblatt**	**Name des Organisators**
1.	18. Dezember 2014	Sind Sie damit einverstanden, dass am Sonntag alle Multis geöffnet sind?	Zsolt Szepessy, Vorsitzender der Partei für Zusammenhalt
2.	18. Dezember 2014 (wiederholt eingereicht: 7. Januar 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass am Sonntag alle Geschäfte geöffnet sind?	Zsolt Szepessy, Vorsitzender der Partei für Zusammenhalt
3.	18. Dezember 2014	Sind Sie damit einverstanden, dass am Sonntag alle Multis geschlossen sind?	Zsolt Szepessy, Vorsitzender der Partei für Zusammenhalt
4.	18. Dezember 2014 (wiederholt eingereicht: 7. Januar 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass am Sonntag alle Geschäfte geschlossen sind?	Zsolt Szepessy, Vorsitzender der Partei für Zusammenhalt
5.	8. Januar 2015	Sind Sie mit der vom Parlament gebilligten Gesetzesvorlage T/1914 zur »Geschäftsöffnungszeit« einverstanden?	Partei für Zusammenhalt
6.	10. Januar 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass Einzelhandelsgeschäfte auch am Sonntag geöffnet sein dürfen?	Demokratische Koalition
7.	20. Januar 2015 (wiederholt eingereicht: 28. Januar 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass im Einzelhandelsbereich das Arbeitsverbot an Sonntagen aufgehoben wird?	Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften, Verband der Unternehmer und Arbeitgeber
8.	20. Januar 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass die sonntäglichen Öffnungszeiten der Ladeneinzelhandelseinheiten nicht begrenzt werden?	Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften, Verband der Unternehmer und Arbeitgeber
9.	20. Januar 2015	Sind Sie für eine unbegrenzte sonntägliche Öffnungszeit der Ladeneinzelhandelseinheiten?	Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften, Verband der Unternehmer und Arbeitgeber

[20] Unterstützt die Ladenschließung, darf aber am Sonntag öffnen, RTL Klub, 22. Oktober 2015, http://rtl.hu/rtlklub/hirek/tamogatja-a-zarva-tartast-de-vasarnap-kinyithat (aufgerufen am 15.9.2016).

10.	1. April 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass der Sonntag als Ruhetag zu einem verfassungsmäßigen Grundrecht wird?	Ungarische Arbeiterpartei
11.	1. April 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass das Grundgesetz das Recht auf den Sonntag als Ruhetag garantiert?	Ungarische Arbeiterpartei
12.	21. April 2015 (wiederholt eingereicht: 30. April 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament das Gesetz CII/2014 zum Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandelssektor annulliert?	Ungarische Sozialistische Partei
13.	8. Juni 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass am Sonntag nur die Geschäfte öffnen, die sich aus freiem Willen dafür entscheiden?	Partei für Zusammenhalt
14.	30. Juni 2015 (wiederholt eingereicht: 7. Juli 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament das Gesetz CII/2014 zum Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandelssektor annulliert?	Zoltán Géza Lukács, Privatperson
15.	30. Juni 2015 (wiederholt eingereicht: 9. Juli 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass der Sonntag für jedermann Ruhetag ist und die Geschäfte geschlossen sind?	Zoltán Wodicska, Privatperson
16.	1. Juli 2015	Sind Sie damit einverstanden, dass gesetzlich die Öffnungszeit von Einzelhandelsgeschäften nicht begrenzt wird?	Zoltán Tamás Vajda, Privatperson
17.	20. Oktober 2015 (wiederholt eingereicht: 30. Oktober 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass Einzelhandelsgeschäfte am Sonntag geschlossen sind?	Gabriella Gercsényi-Simon, Privatperson
18.	20. Oktober 2015 (wiederholt eingereicht: 3. November 2015)	Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament das Gesetz CII/2014 zum Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandelssektor annulliert?	Dr. Tamás Attila Harangozó, Privatperson
19.	23. Februar 2016	Sind Sie damit einverstanden, dass Einzelhandelsgeschäfte laut Gesetz CII/2014 zum Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandelssektor am Sonntag auch weiterhin geschlossen bleiben?	Frau Erdősi Lászlóné, Privatperson
20.	23. Februar 2016	Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament das Gesetz CII/2014 zum Verbot der Sonntagsarbeit im Einzelhandelssektor annulliert?	István Nyakó, Privatperson

Quelle: Nationales Wahlbüro, eigene Sammlung.

Als Lehre aus ihren früheren Fehlern teilte die MSZP vorab mit, dass man am 23. Februar 2016, dem Tag, an dem die Kurie Frau Simons Volksabstimmungsfrage beurteilt, mit Kameras gewappnet zum NVI gehen und dort die eigene Volksabstimmungsfrage in jedem Fall als Erste abgeben würde. Um 6 Uhr morgens trafen István Nyakó, der die Partei als Privatperson vertrat, und seine Begleitung im NVI ein, wo sich ihnen zehn bis fünfzehn glatzköpfige Männer, die wie Fußballhooligans aussahen, in den Weg stellten. Etwas später traf mit ihrem Begleiter die Privatperson Erdősi Lászlóné, Ehefrau eines früheren Fidesz-Bürgermeisters, ein. Obwohl sie nicht offen mit den Männern kommunizierte, war doch eindeutig, dass sie ihr den Platz sicherten. (Auf später veröffentlichten Außenaufnahmen des NVI ist zu sehen, dass die Männer die später eintreffende Frau durchlassen, Nyakó aber, der vor ihr ist, den Weg versperren.) Als schließlich die Kurie ihre Entscheidung bekanntgab, hielt die Gruppe Nyakó zurück, während Frau Erdősi ihrem Begleiter half, an das Nummernausgabegerät zu gelangen. So ging Erdősis Frage als erste und die von Nyakó erst vier Sekunden später ein.

Dafür, dass Frau Erdősi und die Gruppe im Interesse des Fidesz handelten, sprechen mehrere Informationen, die nachstehend ohne den Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt sind:

- Jeder der Anwesenden hielt eine Mappe in der Hand und auf mehreren Fotos ist zu erkennen,[21] dass in einer genau die gleiche Volksabstimmungsfrage mit Erdősis Unterschrift enthalten ist, die ihr Begleiter später abgegeben hat. Das beweist, dass sie darauf vorbereitet waren, die gleiche Frage einreichen zu können, je nachdem, wer im Falle eines Handgemenges als erster das Nummernausgabegerät erreicht.
- Obwohl der ungarische Sportverein Ferencváros Budapest (FTC) in einer Mitteilung[22] bestreitet, dass Mitarbeiter seines Sicherheitsdienstes beim NVI waren, posieren einige Mitglieder der Gruppe auf Facebook in Fradi Security-Westen.[23] FTC-Vorsitzender ist der stellvertretende Fidesz-Vorsitzende Gábor Kubatov.

[21] Origo: Ki szervezhette a kopaszokat? (Wer organisierte die Glatzköpfigen?), in: *Origo*, 23. Februar 2016; http://www.origo.hu/itthon/20160223-nepszavazas-mszp-kopaszok-jog-szavazas.html (aufgerufen am 15.9.2016).
[22] Mitteilung des Ferencvárosi Torna Club, MTI-Landespressedienst, 23. Februar 2016; http://os.mti.hu/hirek/114966/a_ferencvarosi_torna_club_kozlemenye (aufgerufen am 15.9.2016).
[23] József Spirk: A Fradi tagadja, hogy a csapat biztonsági emberei mentek a választási irodába (Fradi bestreitet, dass Sicherheitsleute der Mannschaft ins Nationale Wahlbüro gingen),in: *Index*, 23. Februar 2016; http://index.hu/belfold/2016/02/23/fradi_tagadja_hogy_a_csapat_biztonsagi_emberei_mentek_a_valasztasi_irodaba/ (aufgerufen am 15.9.2016).

- Erdősis Begleiter war Ádám Varró, der, wie sich herausstellte,[24] ein Mitschüler von Máté Kindlovits, dem Sekretär Gábor Kubatovs, war.

Durch die Ereignisse vom 23. Februar 2016 geriet die Regierung in Zugzwang. Schon am darauffolgenden Tag verkündete Viktor Orbán,[25] dass die Regierung eine Volksabstimmung in Sachen Zuwanderungsquote initiieren und das Nsztv (zu letzterem siehe Abschnitt 5 »Novellierung des Nsztv«) abändern werde. Ganz sicher war die Volksabstimmungsinitiative der Regierung zu diesem Zeitpunkt bereits geplant, worauf auch hinweist, dass sich Antal Rogán am Vormittag des 24. Februar mit der Privatperson József Csabai traf,[26] der sieben Tage zuvor eine Volksabstimmungsvorlage zum gleichen Thema eingereicht hatte und selbige nach dem Treffen (eineinhalb Stunden vor der Pressekonferenz des Ministerpräsidenten) zurückzog. Es ist anzunehmen, dass die Ankündigung, die vermutlich für später (vielleicht im Rahmen der Rede zum Jahresrückblick am 28. Februar) geplant war, nun vorgezogen wurde. All das sind Hinweise darauf, dass die Regierung schon seit geraumer Zeit einen »Plan B« in Arbeit hatte: Würde es nicht gelingen, die Beglaubigung der Volksabstimmungsfrage der Opposition zu verhindern, musste eben auf andere Weise erreicht werden, dass anstelle des Ladenöffnungsverbots an Sonntagen wieder die Zuwanderungsdebatte in den Mittelpunkt der politischen Agenda rückt.

In der Zwischenzeit bat Nyakó die Nationale Wahlkommission festzustellen, ob sowohl die Mitglieder der Glatzkopfgruppe als auch Frau Erdősi und das NVI mit ihrem Verhalten geltendes Recht verletzten. In seiner Entscheidung vom 29. Februar befand die NVB jedoch, dass eine Rechtsverletzung nur in Verbindung mit dem Verhalten der Gruppenmitglieder feststellbar sei. Gestützt auf bis dato nicht nachvollziehbare Argumente erklärte das Gremium, dass die Gruppe zwar unredlich vorging und damit die Reinheit des Volksabstimmungsverfahrens verletzte, ja sogar der Grundsatz der Chancengleichheit Schaden nahm, es aber dennoch nicht erwiesen sei, dass Frau Erdősi und ihr Begleiter Vorteil

[24] Szabolcs Dull: Egy ponton sem stimmel Erdősiné népszavazós története (Kein Punkt in Frau Erdősis Volksabstimmungsgeschichte stimmt), in: *Index*, 26. Februar 2016; http://index.hu/belfold/2016/02/26/nagyon_nem_stimmel_erdosine_nepszavazos_tortenete/ (aufgerufen am 15.9.2016).
[25] Viktor Orbán Pressekonferenz, Kormány.hu, 25. Februar 2016; http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-sajtotajekoztatoja (aufgerufen am 15.9.2016).
[26] Rogán meggyőző volt, egy polgár elállt a kormány útjából (Rogán war überzeugend, ein Bürger macht den Weg für die Regierung frei), in: *Origo*, 24. Februar 2016; http://www.origo.hu/itthon/20160224-rogan-meggyozo-volt-egy-polgar-elallt-a-kormany-utjabol.html (aufgerufen am 15.9.2016).

aus dem Verhalten der Gruppe gezogen haben.[27] Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Gremium von seiner früheren Praxis abrückte und dieses Mal – im Gegensatz zu einem Fall vom Juni 2015 – es nicht als Problem betrachtete, dass Frau Erdősi das Dokument nicht persönlich im Nummernausgabegerät platziert hatte. Ferner stellte die Kommission auch keine seitens des NVI bestehende Rechtsverletzung fest.

In zwei Beschlüssen vom 6. April 2016 entschied schließlich die Kurie, dass sie die Frage von István Nyakó als zuerst eingegangene betrachten würde und beglaubigte sie dementsprechend.[28]

Als Reaktion darauf spielte die Regierung auch ihre letzte Karte aus. Fünf Tage später, am 11. April 2016, gab Antal Rogán die Aufhebung des Ladenöffnungsverbots am Sonntag bekannt, wodurch eine Volksabstimmung ihren Sinn verlor und erreicht wurde, dass das Thema endlich von der politischen Tagesordnung verschwand.

3.3 Politische Relevanz und weitere Zusammenhänge mit dieser Frage

Der Tag des Glatzkopfskandals muss als schwerwiegende Grenzüberschreitung betrachtet werden. Wie bereits dargelegt, wurde das Rechtsumfeld für Volksabstimmungen mit dem Ziel verändert, es so schwer wie möglich zu machen, die Wählerinnen und Wähler zu einem für die Regierung unangenehmen Thema zu befragen. In diesem Sinne förderlich war ebenfalls die Haltung der NVB mit ihren inkonsequenten Entscheidungen; und auch die Kurie hat durch in der Regel fast immer vollständige Ausnutzung der zur Verfügung stehenden 90-Tage-Frist dazu beigetragen, dass unsinnige Fragen den Weg für eine Volksabstimmung versperren. Als eine Oppositionspartei, wenn auch außerordentlich schwerfällig, die Schwächen im System aufspürte, wurde sie mit physischer Kraftmeierei daran gehindert, eine Volksabstimmung zu initiieren. Am 23. Februar 2016 reichten die Rechtsvorschriften dafür jedoch nicht mehr aus. An jenem Tag siegte das Faustrecht. Auf ihrer Sitzung sechs Tage später hätte die NVB dieser

[27] »Die Kommission hielt es anhand der gesichteten Aufnahmen und des Einwandes für nicht erwiesen, dass Erdősi Lászlóné als Organisatorin, oder ihr Begleiter, die rechtswidrige Situation, die durch den unbegründeten – nicht mit der tatsächlichen Absicht der Dokumentenabgabe erfolgenden – Aufenthalt der Gruppenmitglieder im Gebäude entstanden war, ausgenutzt hat«, Beschluss 15/2016 der Nationalen Wahlkommission; http://www.valasztas.hu/hu/nvb/hatarozatok/2016/2016-5732.html (aufgerufen am 15.9.2016).

[28] Beschluss Knk.IV.37.258/2016/6, Beschluss der Kurie, 6. April 2016; http://lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725820166-szamu-hatarozat, (aufgerufen am 15.9.2016); Beschluss Knk.IV.37.257/2016/7, Beschluss der Kurie, 6. April 2016; http://www.lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3725720167-szamu-hatarozat (aufgerufen am 15.9.2016).

außergewöhnlichen Situation abhelfen können, verschlimmerte sie aber letztlich nur noch. In den darauffolgenden Wochen zeigte der Skandal in der Öffentlichkeit keine Abnutzungserscheinungen. Immer wieder kamen neue Einzelheiten und Beweise ans Tageslicht. Anstatt der zulässigen 90 Tage fasste die Kurie schon 37 Tage nach der NVB-Entscheidung ihren Beschluss (was zeigt, dass die Frist für dieses Rechtsmittel sehr wohl auch kürzer sein kann). Auch wenn der Skandal so nicht ungeschehen gemacht werden konnte, wurde die Situation dennoch ein wenig verbessert.

Die Regierung hatte damit höchstens eine Schlacht verloren, sah sie sich doch gezwungen, auf eine ihrer symbolträchtigsten und zugleich durchweg unpopulären Maßnahmen, das Ladenöffnungsverbot an Sonntagen, zu verzichten. Langfristig könnte der Glatzkopfskandal viel größeren Schaden anrichten. Da aber keine Oppositionskraft existiert, die auf ihm eine Kampagne aufzubauen in der Lage wäre, wird wohl auch dies recht bald in Vergessenheit geraten.

In jedweder Hinsicht kann die Regierung auch so die Geschehnisse in Verbindung mit dem Ladenöffnungsverbot an Sonntagen als Sieg verbuchen: Eine Volksabstimmung wurde verhindert. Die MSZP, die sich für kurze Zeit sicher im Sattel fühlte, verlor ihr allmächtig geglaubtes Thema. Die Regierung hat die Initiative mit ihrer Volksabstimmungsvorlage zur Frage der Zuwanderungsquote wieder an sich gerissen, womit dieses Thema, das ihr schon einmal politischen Profit verschaffte, erneut in den Mittelpunkt des politischen Alltags rückte.

3.4 Die Rolle von Phantomparteien

Nicht zu übersehen ist die Tatsache, dass nur solche Akteure mit unsinnigen Fragen eine Volksabstimmung über das Ladenöffnungsverbot am Sonntag verhinderten, die allen Grund haben, der Regierung einen Gefallen zu tun. Frau Gercsényi-Simon ist Besitzerin eines Ladens, der ohnehin sonntags öffnen darf, während Frau Erdősi die Ehefrau eines ehemaligen Fidesz-Bürgermeisters ist.

Doch auch bereits zuvor waren drei Informationen für dieses Thema von Bedeutung. Sie zeigen, wer die Gewinner der bestehenden Regelungen für die Wahlkampffinanzierung und die Kandidatenaufstellung sind, die Phantomparteien wie Pilze aus dem Boden schießen lassen: in chronologischer Reihenfolge der Vorsitzende der Partei für Zusammenhalt Zsolt

Szepessy, der Vorsitzende der Arbeiterpartei Gyula Thürmer und Zoltán Wodicska, der den Sozialdemokraten zuzuordnen ist. Hierbei handelt sich um Parteien, die, wenn auch nicht alle als Phantomparteien bezeichnet werden können, nur eine marginale politische Unterstützung finden. Trotzdem hatten sie bei den Parlamentswahlen von 2014 Landeslisten, für die sie 298,5 Millionen HUF (etwa 962 000 Euro), 149,25 Millionen HUF (etwa 481 000 Euro) beziehungsweise 447,75 Millionen HUF (etwa 1 443 000 Euro) erhielten.[29] Es kann nicht bewiesen, aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Nutznießerparteien dem Gesetzgeber im Gegenzug für die als Wahlkampfunterstützung erhaltenen mehreren Hundert Millionen Forint bisweilen einen Gefallen tun müssen. Und ein solcher Gefallen könnte auch die Einreichung unsinniger Fragen gewesen sein.

4. Die Initiativvolksabstimmung der Regierung über die Zuwanderungsquote

Am 24. Februar 2016 gab Viktor Orbán bekannt, dass die Regierung eine Volksabstimmung gegen die verbindliche Zuwanderungsquote der EU initiiert. Die Frage lautet: »Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne Zustimmung des Parlaments die verbindliche Ansiedlung nicht ungarischer Staatsbürger in Ungarn vorschreiben kann?«

Auf ihrer Sitzung am 29. Februar 2016 bestätigte die NVB die Vorlage, zu der sie auch den bereits behandelten, zweifelhaften Beschluss in Verbindung mit dem sonntäglichen Ladenöffnungsverbot fasste.

Am 3. Mai 2016 wies die Kurie die gegen den NVB-Beschluss eingereichten Rechtsmittelanträge ab. Zu den Einwänden, die die Antragsteller in den Revisionsanträgen vorbrachten, stellte die Kurie fest, dass die Vorlage im Einklang mit den Bestimmungen im Grundgesetz und auch im Nsztv steht. Nach Auffassung des Gerichts war Antal Rogán zur Einreichung der Vorlage für eine landesweite Volksabstimmung berechtigt, da im

[29] Bekannterweise müssen diese Beträge aufgrund der unzureichenden Rechtsregelungen nur äußerst locker abgerechnet werden, wodurch im Grunde nicht verhindert werden kann, dass die Miniparteien diese Gelder in die eigene Tasche stecken. Zu den Anomalien bei der Kandidatenaufstellung und Wahlkampffinanzierung siehe Róbert László: Még mindig a sötétszürke zónában – az átalakult jelöltállítási és kampányfinanszírozási rendszer (Noch immer in der dunkelgrauen Zone – das veränderte System der Kandidatenaufstellung undWahlkampffinanzierung), in: *Választási Dilemmák* (Wahldilemmas), Zusammenstellung: Ákos Cserny; http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/NKE_ValasztasiDilemmak_2015_2.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).

Regierungsbeschluss zu landesweiten Volksabstimmungsinitiativen eindeutig festgelegt ist, dass er die Regierung bei deren Volksabstimmungsinitiativen vertritt.

Bei der Bewertung der Rechtsmittelanträge prüfte das Gericht drei Fragen:

- Verstößt die Vorlage gegen internationale Verträge und berührt sie deshalb Themenausschlüsse?
- Gehört die Vorlage in den Kompetenzbereich des Parlaments?
- Ist die Frage eindeutig?

Laut Beschluss der Kurie[30] ist rechtlich »die Bezeichnung bilateraler internationaler Verträge und der Verträge der Europäischen Union als Einschränkung gleichen Inhalts in Bezug auf Volksabstimmungsangelegenheiten falsch«. In ihrer Pressemitteilung[31] hob sie dann hervor, dass »in diesem Bereich auch von Bedeutung ist, ob die Vorlage tatsächlich Unionsrecht und nicht die Beitrittsverträge berührt; gleichzeitig bildet das Unionsrecht eine besondere Rechtsordnung, unter Berücksichtigung der Praxis des Verfassungsgerichtes und des Gerichtshofes der Europäischen Union«.

Bezüglich der Kompetenz des Parlaments stellte die Kurie fest, dass »eine Vorlage, die den Aufgaben- und Kompetenzbereich des Parlaments berührt, kein von Volksabstimmungen ausgeschlossenes Thema bilden darf. Die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments ist in Richtung jedweden gesellschaftlichen Verhältnisses als offen zu betrachten, das Parlament kann alle Bereiche, die einer Regelung bedürfen, ihrer Gesetzgebungskompetenz zuordnen. […] Die Entscheidung darüber, in welchem Rechtsverhältnis, mit welchem Status und für welchen Zeitraum sich nicht ungarische Staatsbürger auf dem Territorium des Landes aufhalten dürfen, ist ein Regelungsgegenstand, der Grundrechte berührt und aus der Souveränität folgt, und als solcher zugleich Gegenstand der Gesetzgebung.«[32] Die Argumentation der Regierung ist somit nicht Bestandteil der Begründung der Kurie, die

[30] Beschluss Knk.IV.37.222/2016/9, Beschluss der Kurie, 3. Mai 2016;, http://lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3722220169-szamu-hatarozathttp://lb.hu/hu/nepszavugy/knkiv3722220169-szamu-hatarozat (aufgerufen am 15.9.2016).
[31] Pressemitteilung zur Beurteilung der Rechtsmittelanträge bezüglich der Volksabstimmungsinitiative der Regierung, Mitteilung der Kurie, 3. Mai 2016, http://www.lb.hu/hu/sajto/sajtokozlemeny-kormany-altal-kezdemenyezett-nepszavazassal-osszefuggo-jogorvoslati-kerelmek
[32] Ebenda.

allerdings offen lässt, welche gesetzgeberischen Pflichten aus einer gültigen und wirksamen Volksabstimmung entstehen würden.

Mit ähnlichen Argumenten umgeht die Kurie auch die Frage der Eindeutigkeit: »Die Kurie stellte weiterhin fest, dass die vom Initiator gestellte Frage dem Erfordernis der Eindeutigkeit entspricht bzw. dazu geeignet ist, dass die Wahlbürger die Essenz der Frage verstehen. Der Ausdruck ›Ansiedlung‹ ist von verständlichem Inhalt und beschreibt dem Wahlbürger die Situation, in der nicht ungarische Staatsbürger in großer Zahl auf dem Territorium Ungarns dauerhaft untergebracht werden.«[33]

In einer gemeinsamen Stellungnahme[34] mit drei Zivilorganisationen (Eötvös-Károly-Institut EKINT, Ungarisches Helsinki-Komitee, Gesellschaft für Freiheitsrechte TASZ) haben wir bereits darauf hingewiesen, dass unserem Urteil zufolge die Vorlage der Regierung den geltenden Rechtsbestimmungen nicht entspricht, weshalb sie die Kurie hätte abweisen müssen. Als Begründung haben wir in unserer Stellungnahme zwei fundamentale Gründe aufgeführt:

1. Die Volksabstimmungsvorlage gehört nicht zum Kompetenzbereich des Parlaments

Eine landesweite Volksabstimmung darf nur zu Themen abgehalten werden, bei denen das Parlament Entscheidungskompetenz besitzt. Die Volksabstimmungsvorlage der Regierung zur Quotenfrage suggeriert aber fälschlicherweise, dass die Volksabstimmung eine Parlamentsentscheidung zum Ergebnis haben kann, die über den gemeinsam angenommenen Unionsspielregeln und -entscheidungen stehen würde.

Im Bereich der Flüchtlingsquotenregelung bestimmt die Regierung den in der Europäischen Unionen vertretenen Standpunkt Ungarns, und diesbezüglich ist die Regierung nicht an den Standpunkt des Parlaments gebunden.[35] Das Parlament ist daher nicht ermächtigt zu entscheiden, wie die EU-Quotenregelung ausfallen soll. In der Union gelten eigene Regeln für

[33] Ebenda.
[34] Eötvös-Károly-Institut, Ungarisches Helsinki-Komitee, Political Capital, Gesellschaft für Freiheitsrechte: Wir können über eine zur Volksabstimmung ungeeignete Frage abstimmen, 4. Mai 2016; http://www.valasztasirendszer.hu/wp-content/uploads/Nepszavazas_Ekint-Helsinki-PC-TASZ_Allasfoglalas_20160504.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).
[35] So sehr nicht, dass das Parlament in keiner Weise befähigt ist, der Regierung Einhalt zu gebieten, denn letztere ist dem Parlament nur zur Berichterstattung über EU-Entscheidungen und ihre diesbezüglichen Standpunkte verpflichtet.

die gemeinsame Entscheidungsfindung mit anderen Mitgliedstaaten, die wir mit dem Beitritt zur Union akzeptiert haben.

Der Kurie zufolge hat jedoch die Volksabstimmungsvorlage der Regierung nicht zum Ziel, sich über die EU-Quotenregelung zu stellen, sondern etwas anderes, wozu das Parlament sicherlich die Vollmacht besitzt. Aus der Entscheidung der Kurie geht allerdings nicht hervor, worauf sich die Volksabstimmungsvorlage in der Quotenfrage genau bezieht.

2. Die Volksabstimmungsvorlage ist nicht eindeutig

Obwohl die Kurie in ihrem Beschluss für die Eindeutigkeit der Vorlage argumentiert, ist für die Wahlbürger auch weiterhin unklar, was der Gegenstand der von der Regierung initiierten Volksabstimmung ist – so wie auch dem Parlament nicht klar sein kann, welche gesetzgeberischen Pflichten sich aus der Entscheidung der Bürger ergeben würden. Von einer legitimen Volksabstimmung kann nicht die Rede sein, wenn die Wahlbürger über eine Frage von undefinierbarem Sinn abstimmen sollen und das Parlament das Ergebnis der Volksabstimmung als Blankovollmacht betrachten kann.

Abgesehen von dem Kompetenzproblem zwischen Regierung und Parlament ist mindestens genauso wichtig, ob die Volksabstimmungsvorlage der Regierung überhaupt in den einzelstaatlichen oder in den EU-Kompetenzbereich fällt. Dadurch, dass die Regierung in dieser Frage im September 2015 im Europäischen Rat bereits abgestimmt und danach nur die Frage der qualifizierten Entscheidungsfindung vor dem Europäischen Gerichtshof eingeklagt hat, davon aber absah, dies auch in Bezug auf den Kompetenzbereich des Rates zu tun, hat sie implizit anerkannt, dass die Frage Teil des Kompetenzbereichs des Rates ist. Das ist ein weiterer Grund dafür, dass eine Volksabstimmung über die Zuwanderungsquote nicht abgehalten werden dürfte, handelt es sich hier doch weder um eine parlamentarische noch um eine einzelstaatliche Kompetenz.

All diese Argumente fielen jedoch nicht ins Gewicht. Die Institutionen waren unfähig, dem Willen der Regierung zu widerstehen. Durch unsinnige Fragen (und physische Kraftmeierei in der Endphase) gelang es, die Sache des Ladenöffnungsverbots am Sonntag 15 Monate lang zu blockieren. Als die Situation schließlich unhaltbar wurde, fand die Regierung einen Fluchtweg, erhöhte zugleich ihren Einsatz und nahm auch das Terrain der Volksabstimmungsinitiatoren

in Besitz. Damit verminderte sie das Gewicht der Kurien-Entscheidungen zum Ladenöffnungsverbot am Sonntag. In der Angelegenheit Anti-Zuwanderungsquote, die in der Zwischenzeit viel wichtiger geworden war, wurde eine Entscheidung getroffen, die die Regierung begünstigte.

5. Die Novellierung des Nsztv

5.1 Die Ära, in der Probleme nicht zur Kenntnis genommen wurden

Die Bestimmungen im Grundgesetz und im Volksabstimmungsgesetz, die beide in der zweiten Amtszeit der Orbán-Regierung durchgesetzt wurden, zeigten sehr bald, dass es nunmehr sehr viel schwieriger sein würde, eine Volksabstimmung gegen den Willen der Regierung zu initiieren. Wie sehr dies Absicht war, wurde beim Hin und Her um das Ladenöffnungsverbot am Sonntag immer deutlicher.

Die (zuvor erörterten) Geschehnisse im Juni 2015 hatten bereits gezeigt, dass ein System, das sich auf dem Parallelitätsmoratorium gründet, zu unbeherrschbaren Situationen führt. Im Oktober verstand dann auch die breitere Öffentlichkeit, dass infantiles Gerangel an einem Nummernausgabegerät entscheiden kann, welche Volksabstimmungsvorlage überhaupt eine Chance hat, auf eine Unterschriftenliste gesetzt zu werden.

Im Juli 2015 regte die NVI-Vorsitzende Ilona Pálffy bei Justizminister László Trócsányi eine Abänderung des Nsztv an.[36] Neben der Streichung des Parallelitätsmoratoriums schlug sie vor, dass zu mehreren Vorlagen über identische Themen gleichzeitig Unterschriften gesammelt werden können und dass die Vorlage, für die die Organisator_innen am schnellsten 200 000 Unterschriften zusammen bekommen, eine Volksabstimmung anberaumt wird.

Zu diesem Zeitpunkt befasste sich das Justizministerium noch nicht ausführlich mit dem NVI-Gesetzesänderungsvorschlag, was vermutlich damit zusammenhing, dass sich die Ereignisse aus Sicht der Regierung damals noch in eine positive Richtung entwickelten. So scheiterten der Reihe nach Initiativen der Opposition, und Volksabstimmungen zum Ladenöffnungsverbot

[36] Regeln für Volksabstimmungen sollen abgeschwächt werden, ATV, 28. Juli 2015; http://www.atv.hu/belfold/20150728-enyhitenenek-a-nepszavazasok-szabalyozasan (aufgerufen am 15.9.2016).

am Sonntag oder zu anderen gewichtigen Sachfragen waren nicht zu befürchten. Die Maschinerie funktionierte also so, wie es sich ihre Schöpfer vorgestellt hatten.

Zu einer Wende kam es mit dem Glatzkopfskandal im Februar 2016. Am darauffolgenden Tag gab Viktor Orbán bekannt, dass die Regelungen für Volksabstimmungen geändert werden müssten und er deshalb das NVI und die NVB gebeten habe, Vorschläge zur Abänderung des Nsztv zu machen. Diese Mitteilung kam unerwartet, obwohl sie in erster Linie dazu diente, die erregten Gemüter vom Vortag zu besänftigen. Seitens der Entscheidungsträger war die Absicht, das Gesetz abzuändern, ernst gemeint – wobei der Ministerpräsident bei der Ankündigung natürlich genau wusste, dass der NVI-Vorschlag schon seit mehr als einem halben Jahr auf dem Tisch des Justizministeriums lag. Ganz gewiss entstand der politische Willen zur Korrektur dieses Gesetzes erst, nachdem man eingesehen hatte, dass es ohne die Kraftmeierei, die auch den Wählerinnen und Wählern missfiel, nicht mehr dazu geeignet war, unerwünschte Volksabstimmungen zu verhindern.

5.2 Die Umsetzung der Gesetzesnovelle

Im April 2016 schließlich brachte genau das gleiche Justizministerium, das 2015 noch erklärt hatte, mit dem schon damals augenscheinlich schlechten Gesetz sei alles in Ordnung, den Änderungsvorschlag[37] mit der vom NVI angeregten Streichung des Parallelitätsmoratoriums im Parlament ein. In einer Mitteilung[38] bezeichnete man damals schon das Wetteifern um die Einreichung von Fragen als »schädlich«. Per Änderungsvorschlag wurde das Parallelitätsmoratorium aufgehoben und konkurrierende Unterschriftensammlungen im Falle von Fragen, die zum gleichen Themenbereich gehören, ermöglicht.

Laut dem Gesetz[39], das am 10. Mai 2016 mit 115 Ja-Stimmen (Fidesz, KDNP), 27 Nein-Stimmen (MSZP, 1 unabhängiger Abgeordneter [MLP: Gábor Fodor], Fidesz [Imre Vas, vermutlich aus Versehen]) und bei 30 Enthaltungen (Jobbik, LMP, unabhängige Abgeordnete [Együtt: Péter

[37] Gesetzesvorschlag T/9894 zur Novellierung des Gesetzes CCXXXVIII/2013 über die Initiierung von Volksabstimmungen, die Europäische Bürgerinitiative und das Volksabstimmungsverfahren, April 2016; http://www.parlament.hu/irom40/09894/09894.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).
[38] Justizministerium brachte Änderungsvorlage für Volksabstimmungsgesetz ein, kormany.hu, 1. April 2016; http://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/az-igazsagugyi-miniszterium-benyujtotta-a-nepszavazasi-torvenyre-vonatkozo-modositasi-javaslatat (aufgerufen am 15.9.2016).
[39] Gesetz T/9894/18, 2016 zur Novellierung des Gesetzes CCXXXVIII/2013 über die Initiierung von Volksabstimmungen, die Europäische Bürgerinitiative und das Volksabstimmungsverfahren, eingegangen am: 15. Mai 2016; http://www.parlament.hu/irom40/09894/09894-0018.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).

Kónya, Szabolcs Szabó, Zsuzsanna Szelényi; PM: Tímea Szabó]) verabschiedet wurde, kann eine Frage identischen Themas so lange eingereicht werden, bis die NVB in Verbindung mit einer anderen Frage zum gleichen Gegenstand die dafür eingereichten 200 000 Unterschriften nicht rechtskräftig beglaubigt hat. Danach kann keine weitere Frage gleichen Themas mehr vorgelegt werden, laufende Unterschriftensammlungen müssen eingestellt und die Unterschriftenlisten dem NVI zurückgegeben werden.

Aus einem früheren VG-Beschluss[40] folgt des Weiteren die Bestimmung, dass die Regierung und der Präsident der Republik keine Volksabstimmung über eine Frage initiieren dürfen, zu der gerade eine Unterschriftensammlung stattfindet.

Der Vorschlag erwies sich im Wesentlichen auch für die Oppositionsparteien als mehr oder weniger akzeptabel, da ihre eigenen (von der Regierungsseite niedergestimmten) Änderungsvorschläge nur Detailfragen korrigiert hätten, wie beispielsweise, dass Unterschriften nicht nur auf Bögen, die jeweils mit einem individuellen NVI-Identifikationsvermerk versehen sind, gesammelt werden dürfen, sondern die Möglichkeit einer Vervielfältigung bestehen bleibt.

5.3 TASZ- und EKINT-Kritik

Nach Meinung der TASZ und des EKINT[41] stellt die parallele Unterschriftensammlung keine Lösung der bisherigen Probleme mit der Institution der Volksabstimmung dar. Als einen Grund dafür gaben sie an, dass das Wahlvolk durch den Wettbewerb zwischen Vorlagen gleichen Zwecks zerrieben wird. Zwar wird es ein Recht auf die Unterstützung mehrerer Vorlagen haben, doch wird es dann auch mehr Informationen brauchen um zu entscheiden, welche der Vorlagen es nun wirklich unterstützen will. Diese Unsicherheit kann aufgrund folgender Tatsache sogar noch größer werden: Während »den wettbewerbsartigen Wahlen Wahlkämpfe mit beträchtlicher staatlicher Unterstützung vorausgehen, wird die Information der Bürger im Falle von Volksabstimmungen durch die Regelungen, die ähnlich denen für

[40] VG-Beschluss 52/1997. (X. 14.); http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/11AB77EF52CEDCA1C1257ADA00529BEA?OpenDocument (aufgerufen am 15.9.2016).

[41] Gesellschaft für Freiheitsrechte und Eötvös-Károly-Institut: Sok kicsi semmire se megy: nem segít az új eljárásrend az országos népszavazás kezdeményezésében (Viel Kleines führt zu nichts – neue Verfahrensordnung hilft nicht bei landesweiten Volksabstimmungsinitiativen, 11. Mai 2016; http://tasz.hu/politikai-reszvetel/sok-kicsi-semmire-se-megy-nem-segit-az-uj-eljarasrend-az-orszagos-nepszavazas (aufgerufen am 15.9.2016).

Wahlkämpfe sind, nicht unterstützt. Somit wird den Wahlbürgern durch die neuen Regelungen eine irrationale Orientierungslast auferlegt, womit in breitem Maße eine informierte Wahrnehmung des Rechts auf Initiierung von Volksabstimmungen unmöglich wird«. Darüber hinaus befürchten beide Organisationen, dass »jedwede Partei die Volksabstimmung über eine Frage unmöglich machen kann, indem sie zur Täuschung selbst Unterschriften neben einer Initiative zu einer von gutgläubigen Organisatoren beglaubigten Frage sammelt und so die Wahlbürger, die eine Sache unterstützen, teilt.«

Bedenken erregte auch, dass Missbräuche, gesteuert mit den Möglichkeiten der uneingeschränkten Demokratie, die eigentliche Funktion einer Volksabstimmungsinitiative aushöhlen würden – und das trotz der Tatsache, dass man nunmehr im Verfahren selbst einen Schritt weiter gekommen ist (denn jetzt wird das Verfahren nicht mehr beim Einreichen einer Frage gestoppt, sondern es kann in der Phase der Unterschriftensammlung Verwirrung gestiftet werden).

5.3.1 Bewertung

1. Wie bereits dargelegt, haben die seit 2013 geltenden Regelungen die Beglaubigung von Volksabstimmungsfragen, die für die Regierung von Nachteil sind, in außerordentlichem Maße erschwert. Logische Folgen dieser schlechten Regelungen waren, wenn auch nicht direkt der Glatzkopfskandal, so doch tragikomische Szenen, wie sie sich früher in der Aula des NVI abgespielt haben. Ohne eine völlige Neugestaltung der Institution der Volksabstimmung könnte die Aufhebung des Parallelitätsmoratoriums das geeignete Mittel sein, um das Risiko von Missbräuchen stark einzuschränken und einen Schritt in Richtung Chancengleichheit zu tun.

Die Möglichkeit paralleler Unterschriftensammlungen könnte zu mehr politischer Aktivität anspornen, genauso wie der Wettbewerb unter mehreren Initiatoren zu einer größeren Reichweite von aufgeworfenen Sachfragen führen kann.

Gleichzeitig besteht allerdings das Risiko, dass die Wählerinnen und Wähler, wenn sie zum gleichen Thema mehrere Fragen unterstützen können, verwirrt werden. Dann kann es vorkommen, dass, werden sie ein zweites Mal an einem Stand angesprochen, sie sich nicht mehr erinnern können, ob sie diese oder eine andere Frage schon unterschrieben haben. Dieses Kommunikationsproblem könnte von den Organisatoren einer Volksabstimmung

gelöst werden, indem sie denjenigen, die ihre Frage unterschrieben haben, Flyer oder etwas Ähnliches mitgeben.

2. Das System lässt allerdings eine Hintertür offen. Laut Grundgesetz (Artikel 8, Absatz [1]) »beraumt das Parlament auf Initiative von zweihunderttausend Wahlbürgern eine landesweite Volksabstimmung an […] auf Initiative von einhunderttausend Wahlbürgern kann das Parlament eine landesweite Volksabstimmung anberaumen.«

In der vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderung heißt es hingegen: »§17/A. Wenn die Nationale Wahlkommission in ihrem gemäß §22. Absatz (3) rechtskräftigen Beschluss feststellt, dass die Zahl gültiger Unterschriften mindestens zweihunderttausend beträgt, oder das Parlament gemäß Grundgesetz, Artikel 8, Absatz (1) zweiter Satz die Volksabstimmung rechtskräftig anberaumt hat, darf bei Volksabstimmungsinitiativen zum gleichen Gegenstand der Unterschriftenbogen dem Organisator nicht ausgehändigt werden.«

Mit anderen Worten: Wenn zwei unterschiedliche Fragen zum gleichen Thema um die Unterstützung der Wahlbürger_innen konkurrieren, kann es vorkommen, dass der Initiator, der 100 000 Unterschriften gesammelt hat, anderen, die 200 000 sammeln möchten, zuvorkommt. Natürlich nur dann, wenn der Initiator, der 100 000 Wahlbürger_innen hinter sich weiß, auf die Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit zählen kann, die sich für die Anberaumung der Volksabstimmung in der betreffenden Frage entscheidet.

Es könnte also zu einer Situation kommen, die von der Regierungsmehrheit ausgenutzt wird. Es ist ja ganz natürlich, dass sie selbst eine Volksabstimmung initiiert, sollte dies in ihrem Interesse liegen, so wie es auch derzeit der Fall ist. Andererseits ist es ebenso möglich, dass spontan ein Konkurrenzkampf um Unterschriften im gleichen Themenbereich entsteht. Wenn gleich zwei Initiatoren schon mehr als 100 000 Unterschriften gesammelt, die 200 000-Marke aber noch nicht erreicht haben, kann die jeweilige Regierungsmehrheit den Organisatoren der Frage, die für sie günstiger formuliert ist, »zuflüstern«, die Unterschriften einzureichen, damit das Parlament die Volksabstimmung über ihre Frage anberaumen kann.

3. Obwohl die Kritik der TASZ und des EKINT begründet ist, sind die entstandenen Risiken unserem Urteil nach erträglich. Ein Zerreiben des Wahlvolks kann mit politischen Kommunikationsmitteln begegnet werden, was – genauso wie der Zugang zu Informationen –

Finanzressourcen voraussetzt. Das trifft jedoch auf jede Wahl und Volksabstimmung zu. Eine Illusion wäre es zu glauben, dass sich ein Rechtsumfeld schaffen ließe, in dem eine Privatperson und eine Partei mit gleichen Chancen erfolgreiche Volksabstimmungen organisieren könnten. Dazu wäre eine radikale Senkung der Unterschriftenanzahl nötig, was wiederum die Regierungsarbeit lähmen und der repräsentativen Demokratie ein für alle Mal den Garaus machen würde. Ohne Zweifel lassen sich zu Täuschungszwecken lancierte Unterschriftensammlungen von Parteien nicht ausschließen. Sollte sich eine Partei dazu entschließen, könnte sie das auch unter anderen Umständen tun, indem sie zum Beispiel im öffentlich-rechtlichen Sinne in einem anderen Themenbereich, doch mit gleicher politischer Umrahmung mit einer Unterschriftensammlung beginnt. Was die Wahlkampfüberlegenheit der Regierung anbelangt, so müsste auch hier – unabhängig von der Existenz des Parallelitätsmoratoriums – eine Regelung gefunden werden (siehe oben).

5.4 Der TASZ-Alternativvorschlag

Als Alternativlösung veröffentlichte die TASZ im April 2016 eine Stellungnahme,[42] in der sie die Aufstellung einer Warteliste für Beglaubigungen vorschlägt. Das Parallelitätsmoratorium würde sie jedoch beibehalten, da es ihrer Meinung nach »nur dann ein Hindernis für die effiziente, zweckmäßige und chancengleiche Wahrnehmung des Rechts auf Initiierung von Volksabstimmungen darstellt, wenn unter denjenigen, die Volksabstimmungsfragen zum gleichen Thema einreichen, nach rechtskräftiger Ablehnung der Beglaubigung jeder einzelnen Frage zum gleichen Thema erneut darum gewetteifert wird, ihre Fragen zur Beglaubigung einreichen zu können.« Mit einer Warteliste könnte diese Frage gelöst werden.

In der Praxis sähe das so aus, dass das NVI den Eingang der eingereichten Vorlagen quittiert und prüft, welche sich auf das gleiche Thema beziehen. Diese Liste würde das NVI öffentlich führen und sie würde die Vorlagen nach Themenbereich und chronologisch nach Eingangszeitpunkt aufführen. Die Liste wäre zugleich die Grundlage für den Beurteilungs- und Beglaubigungsvorgang bei der NVB. Der Schutz der Fragen, die in den nach Themenbereichen angelegten Wartelisten jeweils an erster Stelle stehen, würde bestehen bleiben, was

[42] Gesellschaft für Freiheitsrechte: Fachliche Stellungnahme zum Gesetzesvorschlag T/9894 der Regierung zur Abänderung des Gesetzes CCXXXVIII/2013 über die Initiierung von Volksabstimmungen, die Europäische Bürgerinitiative und das Volksabstimmungsverfahren, 8. April 2016; http://tasz.hu/files/tasz/imce/tasz_allasfoglalas_t_9894_nsztv_modositas_2016aprilis.pdf (aufgerufen am 15.9.2016).

allerdings nur bedeutet, dass man sich mit der Beglaubigung der anderen Fragen auf der Warteliste so lange nicht befasst, bis die rechtskräftige, ablehnende Entscheidung des NVI bezüglich der ersten Frage auf der Warteliste gefallen ist. Danach würde die NVB die betreffende Frage von der Liste des Themenbereichs streichen, wodurch alle anderen Fragen um eine Stelle nach oben rücken. Dieser Vorgang würde sich so lange fortsetzen, bis alle im jeweiligen Themenbereich eingereichten Fragen abgelehnt sind.

5.4.1 Bewertung

Der progressive TASZ-Vorschlag würde eine ganz neue Logik in das System einbringen, damit es, ähnlich wie in dem vom Parlament angenommenen Vorschlag, in der Lage wäre, unwürdige Szenen, wie sie sich im NVI-Gebäude abspielten, zu vermeiden. Verglichen mit dem früheren System, wäre dieser Lösungsansatz auch im Hinblick auf die Chancengleichheit ein bedeutender Schritt nach vorn.

Eine Beibehaltung des so umgestalteten Parallelitätsmoratoriums würde es der jeweiligen Regierung leicht machen, das System auszutricksen. Die Aufgabe der Regierungspartei bestünde nämlich nur darin, zu jedem Thema, von dem sie weiß, dass das Parlament dabei ist ein Gesetz zu erlassen, und sie nicht möchte, dass eine Volksabstimmung es zu Fall bringt, einige, ja vielleicht ein Dutzend Volksabstimmungsvorlagen einzureichen – und dies noch bevor andere dazu in der Lage wären. Selbstverständlich würden diese Vorlagen nicht von der Regierung selbst eingereicht werden, sondern etwa von Mitgliedern ihrer Partei, ihrer Jugendorganisation oder von Familienangehörigen. Sollte es beim betreffenden Themenbereich gelingen, auf der vom NVI geführten Liste die ersten fünf bis zehn Stellen zu besetzen, würde man die Gegner des Gesetzes auf diese Weise sofort entmutigen, weitere Volksabstimmungsvorlagen einzureichen. Selbst bei Ausschöpfung der Rechtsmittelfristen bliebe noch ausreichend Zeit zur Verschleppung der Volksabstimmung, wenn – wie im Falle des Ladenöffnungsverbots am Sonntag – die Wahlbehörden mit unsinnigen Fragen überschüttet werden. Sollte allerdings auch nur eine Frage, die beglaubigt werden kann, eingereicht werden, könnte der Zeitraum der Unterschriftensammlung beginnen, dessen Ende aufgrund des Parallelitätsmoratoriums auch dann abzuwarten wäre, wenn niemand tatsächlich ihre Umsetzung in Angriff nähme.

Der Vorschlag würde zwar einen Teil der Probleme lösen, doch wäre zu befürchten, dass er allen guten Absichten zum Trotz eine Situation schafft, in der sich Volksabstimmungsinitiativen noch wirksamer als in der Vergangenheit blockieren lassen.

Über den Autor

Róbert László *ist ein politischer Analyst und Wahlexperte bei Social Development Institute, die Partnerorganisation von Political Capital.*

Impressum

© 2016
Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeber: Büro Budapest, Abteilung Internationaler Dialog
H-1056 Budapest, Fővám tér 2-3 Hungary
Tel.: +36-1-461-60-11
Fax: +36-1-461-60-18
E-Mail: fesbp@fesbp.hu

www.fesbp.hu

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.