

Szabadság és felelősség

Freiheit und Verantwortung

Szabadság és felelősség

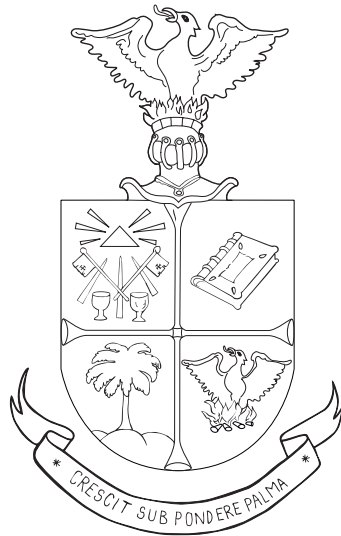
tanulmányok a közvetlen demokráciáról

Freiheit und Verantwortung

Beiträge über direkte Demokratie

Szerkesztette: Szabó Zsolt

Herausgegeben von Zsolt Szabó



Budapest, 2013

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Szerzők:

JANINA APOSTOLOU, CSERESNYÉS FERENC, CSERVÁK CSABA, HAMZA GÁBOR,
KOMÁROMI LÁSZLÓ, KUKORELLI ISTVÁN, MICHAEL PAHLKE,
PÁLLINGER ZOLTÁN TIBOR, CHRISTIAN M. PISKA, THEO SCHILLER,
UWE SERDÜLT, VARGA ATTILA, VINCZE ATTILA

Szerkesztő:

SZABÓ ZSOLT

© Szerzők, 2013

ISSN 2063-4757

ISBN ...



A kiadvány a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült.

—

Herausgegeben mit freundlicher Unterstützung der Hanns-Seidel-Stiftung.

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara
Felelős kiadó: Dr. Antalóczy Péter, dékán

TARTALOMJEGYZÉK

<i>Szerkesztői előszó</i>	9
<i>Vorwort des Herausgebers</i>	11
<i>Dékáni megnyitó</i>	13
<i>Eröffnungsrede des Dekans</i>	15
<i>Öcc. Jean-Francois Paroz, a Svájci Államszövetség nagykövetének köszöntője</i>	17
<i>Grussrede von S.E. Botschafter Jean-Francois Paroz, Schweizerische Eidgenossenschaft</i>	19

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

—

INTERNATIONALES AUSBLICK

HAMZA GÁBOR

<i>A közvetlen demokrácia történelmi előzményei Európában</i>	23
<i>Historischer Rückblick auf die Geschichte der direkten Demokratie in Europa</i>	31

THEO SCHILLER

<i>Közvetlen demokrácia Európában és a világban – fejlemények és lehetőségek</i>	40
<i>Direkte Demokratie in Europa und in der Welt – Entwicklungen und Chancen</i>	54

UWE SERDÜLT

<i>A közvetlen demokrácia jogi helyzete és gyakorlata Svájcban</i>	68
<i>Direkte Demokratie in der Schweiz: Rechtslage und Praxis</i>	80

MICHAEL PAHLKE

<i>Közvetlen demokrácia önkormányzati és tartományi szinten Bajorországban</i> <i>– Jogi keretfeltételek és gyakorlati példák</i>	94
<i>Direkte Demokratie auf kommunaler und auf Landesebene im Freistaat Bayern</i> <i>– rechtliche Rahmenbedingungen und Beispiele aus der Praxis</i>	104

CHRISTIAN M. PISKA

<i>A közvetlen demokrácia formái Ausztriában</i>	114
<i>Formen der direkten Demokratie in Österreich</i>	124

VARGA ATTILA

<i>A közvetlen demokrácia formái, szabályozása és gyakorlata a román alkotmányos rendszerben</i>	135
<i>Die Formen der unmittelbaren Demokratie, dessen Regelung und Ausübung im rumänischen Verfassungssystem</i>	149

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA MAGYARORSZÁGON

—

DIREKTE DEMOKRATIE IN UNGARN

KUKORELLI ISTVÁN

<i>A közvetlen demokrácia filozófiája az Alaptörvényben</i>	167
<i>Die Philosophie der direkten Demokratie im Grundgesetz</i>	171

CSERVÁK CSABA

<i>A nép által kezdeményezett népszavazás – elméletben és a legújabb magyar gyakorlatban</i>	176
<i>Die vom Volk initiierte Volksabstimmung – in Theorie und in der aktuellen Praxis Ungarns</i>	187

KOMÁROMI LÁSZLÓ

<i>Egy feszült viszony: a képviseleti és a közvetlen demokrácia összeegyeztethetősége</i> ...	199
<i>Ein spannendes Verhältnis: die Vereinbarkeit der repräsentativen und direkten Demokratie</i>	213

VINCZE ATTILA

<i>Vonzások és választások: Népszavazás és alkotmánybíráskodás kapcsolata</i>	228
<i>Wahlverwandtschaften: Volksentscheid und Verfassungsgerichtsbarkeit</i>	235

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÚJ JELENSÉGEI

—

NEUE ERSCHINUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

PÁLLINGER ZOLTÁN TIBOR

Közvetlen demokrácia és jogállam: a kisebbségek problematikája245

Direkte Demokratie und Rechtsstaat: Die Problematik der Minderheiten255

CSERESNYÉS FERENC

Közvetlen demokrácia a digitális korszakban265

Direkte Demokratie in der digitalen Epoche275

JANINA APOSTOLOU

Mit eredményeznek a részvételi költségvetések a túlzott eladósodás és politikacsömör idején?285

Was können Bürgerhaushalte in Zeiten von Politikverdrossenheit und Überschuldung bewirken?298

SZERKESZTŐI ELŐSZÓ

Az olvasó egy tanulmánykötetet tart kezében, amely a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara által „Szabadság és felelősség” címmel, a közvetlen demokrácia témakörében szervezett, 2013. május 10-én tartott konferencia előadásainak írott közreadásra kidolgozott változatait tartalmazza, magyar és német nyelven.

A konferencia fő szervezőjeként és e kötet szerkesztőjeként örömmel ajánlom e könyvet egyrészt azoknak a szakértőknek, akik a témát a politika- vagy jogtudomány felől közelítik meg, másrészt a laikus, saját maguk, közösségeik vagy nemzetük boldogulásáért tenni akaró állampolgároknak, civileknek. A tanulmányok számos fontos kérdést vetnek fel, és igyekeznek megválaszolni. Ilyen például, hogy hogyan érvényesülhet a demokrácia, a nép uralma a nép által megválasztott képviselők akarata mellett, vagy akár azzal szemben. Hiszen a nép hatalmát a nép nevében gyakorolhatják a nép képviselői is. Lényeges kérdés az is, hogy fokmérője lehet-e egy demokrácia fejlettségének a képviselői és közvetlen hatalomgyakorlás aránya, minősíti-e a jogállamiságot a közvetlen demokrácia erőssége vagy gyengesége.

A könyv középpontjában a nép áll, amely azonban a tudomány számára nehezen megragadható fogalom. Jelentheti a népszavazást kezdeményező csoportját, a választópolgárok többségét, vagy akár összességét egyaránt. Fontos kérdés, hogy kinek is a kezébe tesszük voltaképpen a hatalmat, ha a „népet” kívánjuk döntési hatáskörrel felruházni, ki viseli a felelősséget a „nép” döntéseiről, hiszen a nép, mint szuverén, egyben „felelőtlen” is.

Az olvasó ezekre és hasonló kérdésekre is választ kaphat e tanulmánygyűjteményből, amely a téma elismert hazai és külföldi szakértőinek munkáiból áll. A konferencia programja négy részből állt, ezt megfelelően követi a kötet felépítése. A köszöntések után a közvetlen demokrácia általános külföldi és hazai helyzetképét, valamint gyökereit feltáró tanulmányok következnek, ezután jelen idejű, a szabályozást és gyakorlatot felölelő, régiószintű nemzetközi kitekintés jön. A harmadik rész a közvetlen demokrácia itthoni, a joggyakorlat által felvetett kérdéseit taglalja, az utolsó részbe pedig olyan tanulmányok kerültek, amelyekben a téma korunk legújabb kihívásai, jelenségei tükrében, a politikatudomány szempontjait is figyelembe véve mutatkozik meg.

A konferenciát és a kiadvány megjelenését a Hanns Seidel Alapítvány támogatta. Köszönetet mondunk a Svájci Nagykövetségnek és Szövetség a Polgári Magyarorszáért Alapítványnak a támogatáshoz nyújtott hozzájárulásért.

Budapest, 2013. június 17.

Dr. Szabó Zsolt, LL.M.
egyetemi adjunktus

Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest

VORWORT DES HERAUSGEBERS

Der vorliegende Tagungsband enthält die für die Veröffentlichung bearbeiteten Reden und Vorträge in ungarischer und deutscher Sprache, welche auf der Konferenz zum Thema „Freiheit und Verantwortung – Die Lage der direkten Demokratie“, veranstaltet von der Juristischen Fakultät der Károli Gáspár Reformierten Universität, am 10. Mai 2013 gehalten wurden.

Als leitender Organisator der Konferenz und Herausgeber dieser Fachpublikation möchte ich das Buch sowohl den Fachleuten, die an das Thema von der politischen oder rechtswissenschaftlichen Seite herangehen, als auch den interessierten Laien, den Bürgerinnen und Bürgern, den Zivilisten, die für sich, für ihre Gemeinschaft oder ihre Nation etwas tun wollen, guten Herzens empfehlen. In den Referaten werden zahlreiche wichtige Fragen gestellt und beantwortet. So zum Beispiel, wie die Demokratie, die Volkssouveränität durchgesetzt werden kann, parallel zum oder gar gegen den Willen der vom Volk gewählten Abgeordneten. Schließlich können die Volksvertreter die Volksgewalt im Namen des Volkes ausüben. Eine wichtige Frage ist ebenso, ob das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Form der Machtausübung ein Indikator dafür ist, wie sehr eine Demokratie entwickelt ist, und ob Stärken oder Schwächen der direkten Demokratie etwas über die Rechtsstaatlichkeit auszusagen vermögen.

Im Mittelpunkt des Tagungsbuchs steht das Volk, ein Begriff, der für die Wissenschaft schwer zu fassen ist. Das Volk kann eine Gruppe bedeuten, welche die Volksabstimmung initiiert, kann die Mehrheit oder gar die Gesamtheit der Wählerinnen und Wähler bedeuten. Eine wichtige Frage ist auch, in wessen Hand die Macht eigentlich gegeben wird, wenn man die Entscheidungsbefugnis auf „das Volk“ übertragen möchte, und wer die Verantwortung für die Entscheidungen „des Volkes“ trägt, denn das Volk als „Souverän“, ist gleichzeitig auch „verantwortungslos“.

Der Leser unseres Tagungsbuchs mit Beiträgen anerkannter Fachleute aus dem In- und Ausland wird auf diese und ähnliche Fragen eine Antwort bekommen. Die Konferenz selbst setzte sich aus vier Teilen zusammen, der Aufbau der vorliegenden Publikation folgt diesem Ablauf. Nach den Grußworten sind die Referate über Lage und Wurzeln der direkten Demokratie im In- und Ausland zu lesen, danach gibt es einen internationalen Ausblick auf die Region einschließlich aktueller Praxis und Regulierung. Im dritten Abschnitt geht es um Fragen der direkten Demokratie in Ungarn aus der Rechtsprechung, und im letzten Teil finden sich Beiträge, die das Thema im Spiegel der neuesten Herausforderungen und Phänomene behandeln, unter Beachtung von Gesichtspunkten der Politikwissenschaft.

Die Konferenz und die Veröffentlichung des Tagungsbuchs wurden von der Hanns-Seidel-Stiftung unterstützt. Wir möchten uns auch bei der Schweizerischen Botschaft und der Stiftung für ein Bürgerliches Ungarn für die freundliche Unterstützung bedanken.

Budapest, d. 17. Juni 2013

Zsolt Szabó PhD, LL.M.
Oberassistent, Károli Gáspár Reformierte Universität, Juristische Fakultät
Lehrstuhl für Verfassungsrecht

DÉKÁNI MEGNYITÓ

Tisztelt Hölgyeim és Uraim, kedves kollégák!

Református egyetemünk jubileumi konferenciájának olyan témát választott, amely kapcsolódik a protestáns államfelfogáshoz és egyházszerkezeti gyakorlathoz: a közvetlen demokráciát, a közügyek nép általi közvetlen eldöntésének témakörét.

A protestáns gondolkodásban és gyakorlatban alapvető a közösség tagjainak részvétele a közösséget érintő döntések meghozatalában. Ez tükröződik a zsinat-presbiteri elvben is, amely szerint a gyülekezeti tisztségviselőket, elöljárókat a közösség tagjai választják meg. Ez ma is így van a református gyülekezetekben. Kálvin 1541-es genfi egyházalkotmányát a genfi polgárok népszavazással fogadták el, ez volt a polgári fejlődés egyik első népszavazása. Kálvinra minden bizonnyal hatott a nép közvetlen döntéshozatalának már akkor is erős svájci hagyománya, hiszen Svájcban már a középkor folyamán tartottak népszavazásokat, népgyűléseket. Kálvin pedig nyilvánvalóan hatott a genfi születésű Rousseau-ra, a népszuverenitás elvének kidolgozásakor. A demokratikus felhatalmazás gondolatának tehát egyik alapvető forrása volt a protestantizmus, még akkor is, ha ezt a gondolati áramlatot a közgondolkodás későbbi koroknak, elsősorban a francia forradalomnak tudja be.

Konferenciánk címéül a 'Szabadság és felelősség' fogalompárt választottuk. Ez Magyarország új Alaptörvénye alapjogi fejezetének címe, de a közvetlen demokráciához is kapcsolódik. Hiszen a nép nagyobb szabadságát, szélesebb döntési jogkörét meggyőződés szerint csak akkor lehet biztosítani, ha ahhoz a megfelelő felelősség is társul, különben a többség zsarnoksága, diktatúrája valósul meg.

Az Európai Unió demokrácia-deficitjének ellensúlyozására jelent meg a Lisszaboni Szerződés hatására az Európai Polgári Kezdeményezés intézménye, amelynek részletes szabályairól éppen a 2011-es magyar EU-elnökség alatt született uniós rendelet. Ennek hatályba lépése óta éppen egy év telt el, amely módot ad értékelésre is. Ezzel konferenciánk kapcsolódik az Európai Bizottság kezdeményezéséhez is, amely nyomán az Európai Unió a 2013-as évet az Európai Polgárok évévé nyilvánította.

További aktualitást ad a konferenciának az öt évvel ezelőtti magas arányú részvételt hozó un. szociális népszavazás, de különösen időszerűvé teszi az európai uniós tagságunkról tartott népszavazás 10. évfordulója. Az akkori alkotmány által előírt népszavazáson résztvevők többsége támogatta a csatlakozást, melynek eredményeként Magyarország ma is tagja az európai értékközösségnek - még akkor is, ha ezt manapság sokan megkérdőjelelik.

A konferenciánkkal emlékezünk az Egyetem húsz évvel ezelőtti alapítására is, amelyre a Református Egyház zsinatának e teremben meghozott döntésével történt. E terem azóta is Egyetemünk számos szakmai konferenciájának ad otthont. Bízom benne,

hogy a mai rendezvény is érdekes előadásokra, véleménycserékre ad majd lehetőséget.
Mindannyiunknak eredményes tanácskozást kívánok!

Dr. Antalóczy Péter
dékán
Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

ERÖFFNUNGSREDE DES DEKANS

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen!

Unsere reformierte Universität suchte sich für die Jubiläumskonferenz ein Thema aus, das mit der protestantischen Staatsauffassung und der Praxis in der Kirchenorganisation im Zusammenhang steht: das Thema der direkten Demokratie, wenn öffentliche Angelegenheiten unmittelbar vom Volk entschieden werden.

Im protestantischen Denken und Leben stellt die Partizipation der Gemeindemitglieder an den Entscheidungen, welche die Gemeinde betreffen, einen Grundsatz dar. Auch im presbyterianisch-synodalen Prinzip widerspiegelt sich dieser Gedanke – Gemeindevorsteher und Amtsträger der Gemeinde sollen von den Gemeindemitgliedern selbst gewählt werden. In den reformierten Gemeinden verfährt man noch heute so. Die Genfer Bürger beschlossen Calvins Genfer Kirchenordnung aus dem Jahre 1541 durch eine Volksabstimmung. Es handelte sich um eine der ersten Volksabstimmungen der bürgerlichen Entwicklung. Sicherlich war Calvin von der schon damals gefestigten schweizerischen Tradition beeinflusst, wonach das Volk seine Entscheidungen direkt trifft, denn in der Schweiz wurden bereits im Mittelalter Volksversammlungen und Volksabstimmungen abgehalten. Calvin wiederum wirkte auf Rousseau, der in Genf geboren wurde, bei der Ausarbeitung seiner Theorie über die Volkssouveränität. Einer der grundlegenden Ursprünge des Gedanken an das demokratische Mandat liegt also im Protestantismus, selbst wenn dieses Prinzip im allgemeinen Bewusstsein mit späteren Zeiten, in erster Linie mit der Französischen Revolution in Zusammenhang gebracht wird.

Als Überschrift für unsere Konferenz wählten wir die Begriffe „Freiheit und Verantwortung“. So lautet auch die Überschrift des Kapitels über die Grundrechte in Ungarns neuem Grundgesetz. Doch sie hat auch mit der direkten Demokratie etwas zu tun, denn meiner Ansicht nach kann man dem Volk eine größere Freiheit, mehr Entscheidungsbefugnis nur dann einräumen, wenn damit auch die entsprechende Verantwortung einhergeht. Ansonsten wird die Tyrannei, die Diktatur der Mehrheit verwirklicht.

Aus dem Vertrag von Lissabon ging die Europäische Bürgerinitiative hervor, um dem Demokratiedefizit der Europäischen Union entgegenzuwirken. Über die genaue Regelung dieses Instruments wurde während der Ratspräsidentschaft Ungarns 2011 eine EU-Verordnung verabschiedet. Seit Inkrafttreten ist genau ein Jahr vergangen, das lässt eine erste Bewertung zu. Dadurch stellt unsere Konferenz auch die Verbindung zur Initiative der Europäischen Kommission her, mit der die EU das Jahr 2013 zum Europäischen Jahr der Bürgerinnen und Bürger erklärt hatte.

Eine weitere Aktualität verleiht unserer Konferenz der 5. Jahrestag des so genannten

Sozialreferendums, das bei hoher Beteiligung durchgeführt wurde, und ganz besonders der 10. Jahrestag der Volksabstimmung über den EU-Beitritt Ungarns. Die Mehrheit derjenigen, die am in der damaligen ungarischen Verfassung vorgeschriebenen Referendum teilnahmen, stimmte für die Mitgliedschaft. Als Ergebnis ist Ungarn seitdem Mitglied der europäischen Wertegemeinschaft – selbst wenn das heutzutage von vielen angezweifelt wird.

Mit unserer Konferenz möchten wir uns auch an die Gründung der Universität vor 20 Jahren erinnern. Der Beschluss darüber wurde hier, in diesem Raum der Synode der Reformierten Kirche gefasst. In diesem Raum wurden seitdem zahlreiche Fachtagungen der Universität durchgeführt. Auch die heutige Veranstaltung wird sicherlich interessante Vorträge, anregende Diskussionen und fruchtbaren Meinungsaustausch ermöglichen. Ich wünsche uns allen eine erfolgreiche Konferenz!

Dr. Péter Antalóczy
Dekan

Károli Gáspár Reformierte Universität Budapest, Juristische Fakultät

ÖEXC. JEAN-FRANCOIS PAROZ, A SVÁJCI ÁLLAMSZÖVETSÉG NAGYKÖVETÉNEK KÖSZÖNTŐJE

*Mélyen tisztelt Dékán úr!
Tisztelt professzor urak!
Kedves hallgatóság!*

Nagy örömömről szolgál, hogy megnyithatom a közvetlen demokráciáról szóló konferenciát, és egyúttal szeretném megköszönni a kedves meghívást is.

Mi is jut más országokban az emberek eszébe, ha meghallják Svájc nevét? Vélhetőleg először is két dolog: a csokoládé és a bankok.

Ha ez a kérdés politikai, értelmiségi körökben merül fel – úgy, mint ma itt – leginkább két fogalom lesz a válasz: föderalizmus és közvetlen demokrácia.

És valóban ez a két jelenség a svájci politikai rendszer legfontosabb sajátossága.

A föderalizmus legfőbb célja, hogy a felelősséget, amennyire csak lehetséges, olyan, kisebb struktúrára ruházza át, ahol az érintettekhez még közelebb kerül. Ebből fakadóan a helyi szükségletekhez igazított törvényeknek és szabályoknak kell létrejönniük. A polgárok döntéshozatalban történő részvétele által nő a döntések elfogadottsága, valamint biztosított az adók ésszerű kereteken belül tartása, és a közigazgatás hatékony működése.

Direkt, azaz közvetlen demokráciának a parlamenti demokráciával szemben a demokrácia azon változatát nevezzük, ahol a nép nem csak a választások során gyakorolhat befolyást a politikára, hanem a gyakori népszavazás eszközével közvetlen módon is.

A föderalizmusnak és a közvetlen demokráciának van egy közös vonása: mindkettő az aktív részvételen alapszik, azaz minden egyes polgár *felelőségén* a saját településén, kantonjában vagy akár szövetségi szinten is. Egy föderális és direkt-demokratikus rendszerben minden polgár részét képezi a politikai döntési folyamatnak, minden polgár felelős a döntésekért, így a politika iránt is nagyobb bizalom alakul ki mindenkiben, hisz végül is mind a rendszer részévé válnak.

Példaként említem, hogy pályafutásom során, mint egyszerű svájci polgár, én magam is voltam már, katonai tűzoltó, választási bizottság tagja, és a lakhelyem szerinti önkormányzatban képviselő is; egyszer behívtak, hogy ülnök legyek kantonom egyik bíróságán, a Svájci Konföderáció hadseregében pedig katonaként szolgáltam.

Miközben a föderalizmus napjainkban egyre veszít jelentőségéből, a közvetlen demokrácia mintha virágzásnak indult volna. A népi kezdeményezések száma és sikeressége az utóbbi időben megnövekedett. A minaretépítési tilalomról szóló sikeres kezdeményezés 2009-ben, vagy a szintén sikerrel járó, 2010-es szövetségi szintű népi kezdeményezés „a bűncselekményért elítélt külföldiek kitoloncolásáról” közismert, ám véleményem szerint inkább sajnálatos példák. A svájci nép június 9-én arról fog szavazni, hogy a hét

szövetségi tanácstagot (a hét svájci minisztert (a ford.)) közvetlenül a nép válassza-ezentúl. Ez is kitűnő példa a közvetlen demokrácia kiépítésére irányuló tendenciára.

A fenti fejlemények oda vezettek, hogy vita alakult ki a nép jogairól és a nemzetközi jogról, illetve arról, hogy hogyan viszonyul a közvetlen demokrácia az alapjogok védelméhez és a nemzetközileg elismert emberi jogokhoz. Andreas Auer professzor úr néhány héttel ezelőtti megállapítását idézve: „A demokrácia, és a közvetlen demokrácia is olyan, mint a szabadság – határok nélkül se körvonala, se tartalma.”

A föderalizmus és a közvetlen demokrácia Svájcnak az Európai Unióhoz fűződő kapcsolatát is formálják. Többek között azért nem csatlakozott Svájc a mai napig az Európai Gazdasági Térséghez vagy az Európai Unióhoz, mert a választópolgárok többsége veszélyeztetve látja a közvetlen demokrácia és a népakarat intézményét.

A Svájci Szövetségi Tanács (a svájci kormány, végrehajtó hatalom (a ford.)) a bevándorlási záradékról nemrég hozott döntésében két polgári kezdeményezés játszotta a legnagyobb szerepet:

- a Svájci Néppárt kezdeményezése „a tömeges bevándorlás ellen” és
- a Környezet és Népeség Egyesülés kezdeményezése „Állítsuk meg a túlnépesedést a természetes létfeltételek biztosítása érdekében” címmel.

Mindegy, hogy az ember ezeket a kezdeményezéseket jónak tartja vagy sem: a népnek joga van hallatni a hangját, és attól tart, hogy elveszítené ezt egy EU-tagság esetén.

A közvetlen demokrácia előnyeiről és veszélyeiről sok mindent el lehetne mondani – mind svájci mind más országok szemszögéből. Ennél fogva rendkívül érdekes számomra, hogy ma részt vehetek a közvetlen demokrácia európai helyzetéről rendezett konferencia megnyitásán.

Köszönöm a szervezőknek, az előadóknak és a hallgatóságnak a lehetőséget, és mindenkinek tartalmas és sikeres konferenciát kívánok! Köszönöm szépen!

GRUSSREDE VON S.E. BOTSCHAFTER JEAN-FRANCOIS PAROZ, SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

*Sehr geehrter Herr Dekan,
Sehr geehrte Professoren,
Liebe Studierende und Teilnehmer,*

Es ist mir eine Freude, diese Konferenz über die Direkte Demokratie mit eröffnen zu dürfen und ich bedanke mich herzlich für die freundliche Einladung.

Woran denkt man im Ausland, wenn man das Wort „Schweiz“ hört?

- Wahrscheinlich zuerst an zwei Dinge: Schokolade und Banken.

Wenn dieselbe Frage in einem politisch-akademischen Kreis – wie dem heutigen – gestellt wird, dann bekommt man wohl eher zwei andere Begriffe als Antwort:

- Föderalismus und Direkte Demokratie.

Tatsächlich sind diese zwei Elemente die wohl wichtigsten Besonderheiten des schweizerischen politischen Systems.

Hauptziel des Föderalismus ist, die Verantwortung soweit wie möglich an kleinere Strukturen zu übertragen, wo die Nähe zu den Betroffenen grösser ist. Das sollte zu Gesetzen und Regelungen führen, die auf lokale Bedürfnisse zugeschnitten sind. Die Teilnahme der Bürger an den Entscheiden soll die Akzeptanz erhöhen. Sie soll auch sicherstellen, dass die Steuern vernünftig bleiben und die öffentliche Verwaltung effizient ist.

Als Direkte Demokratie wird - im Gegensatz zu der Parlamentarischen Demokratie - die Variante der Demokratie bezeichnet, bei der das Volk nicht nur über Wahlen, sondern durch häufige Volksabstimmungen direkten Einfluss auf die Politik nehmen kann.

Föderalismus und direkte Demokratie haben beide etwas gemeinsam: Sie beruhen auf aktiver Partizipation, also der *Verantwortung* jedes einzelnen Bürgers in seiner Gemeinde, in seinem Kanton und auf Bundesebene. In einem föderalen und direkt-demokratischen System ist jeder Bürger Teil des politischen Entscheidungsprozess. Er trägt die Verantwortung für die Entscheidungen mit, und kann daher auch ein grösseres Vertrauen der Politik gegenüber aufbauen – er ist schliesslich ein Teil davon.

Beispielsweise war ich selbst – in meiner Laufbahn als Schweizer Bürger – Miliz-Feuerwehrmann, Wahlhelfer, und Mitglied der Gemeindeversammlung in meiner Gemeinde; ich wurde einmal für die Teilnahme an einem Schöffengericht in meinem Kanton einberufen und ich war Miliz-Soldat in der Armee der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Während der Föderalismus in diesen Tagen eher an Bedeutung verliert, scheint die Direkte Demokratie aufzublühen: die Anzahl von Volksinitiativen und deren Erfolgsquote

sind in den letzten Jahren gestiegen. Die erfolgreiche Initiative des Minarett-Verbots in 2009 oder die ebenso erfolgreiche eidgenössische Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer in 2010 sind bekannte und m.E. bedauerliche Beispiele. Das Schweizervolk wird am 9. Juni darüber abstimmen, ob die sieben Bundesräte von nun an direkt vom Volk gewählt werden sollen. Das ist ein eklatantes Beispiel für die Tendenz, die Direktdemokratie auszubauen.

Diese Entwicklungen haben zu einer Debatte um Volksrechte und Völkerrecht, beziehungsweise um die direkte Demokratie in ihrem Verhältnis zum Grundrechtsschutz und zu den international anerkannten Menschenrechten geführt. Wie Professor Andreas Auer vor einigen Wochen geschrieben hat: „der Demokratie, auch der direkten, geht es wie der Freiheit: Ohne Grenzen ist sie kontur- und inhaltslos“.

Föderalismus und Direkte Demokratie prägen auch die Beziehung der Schweiz zu der Europäischen Union: So ist die Schweiz bisher unter anderem deswegen nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Europäischen Union beigetreten, weil eine Mehrheit der Wähler die Direkte Demokratie und ihre Volksrechte gefährdet sieht.

In dem vor kurzen getroffenen Entscheid des schweizerischen Bundesrates über die Ventilklausel waren zwei Bürgerinitiativen ausschlaggebend:

- Die „Initiative der schweizerischen Volkspartei gegen Masseneinwanderung“ und
- Die Initiative der Vereinigung Umwelt und Bevölkerung „Stop der Überbevölkerung zur Sicherung natürlicher Lebensgrundlagen“

Einerlei, ob man diese Initiativen für gut hält oder nicht: Das Volk hat eine Stimme, und befürchtet diese als Mitgliedsstaat in der EU zu verlieren.

Zu den Vorteilen und Gefahren der Direkten Demokratie gibt es viel zu sagen, aus schweizerischer Perspektive, und aus der Perspektive anderer Staaten. Aus diesem Grund ist es für mich ausserordentlich interessant heute an der Eröffnung dieser Konferenz über die Lage der direkten Demokratie in Europa teilnehmen zu dürfen.

Ich danke den Organisatoren, allen Mitwirkenden und Teilnehmern, und wünsche eine anregende und erfolgreiche Konferenz. Danke schön!

NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

INTERNATIONALES AUSBLICK

PROF. DR. HAMZA GÁBOR

tanszékvezető egyetemi tanár, az MTA rendes tagja
Eötvös Loránd Tudományegyetem, Római Jogi Tanszék

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA TÖRTÉNELMI ELŐZMÉNYEI EURÓPÁBAN

1. DANIEL DE LEON (1852-1914), amerikai forradalmi szocialista, a *Socialist Labour Party* megalapítója, a XX. század elején 1902-ben egy munkásgyűlésen a római állami-politikai mechanizmust kívánta ismét életre kelteni.¹ E követelmény megfogalmazásában döntő szerepet kapott a néptribunátus intézménye mellett a közvetlen demokrácia, mely utóbbit DANIEL DE LEON, aki komoly klasszikus műveltséggel rendelkezett, kora, a XX. század első évtizede számára is kiemelkedő jelentőségűnek, sőt egyenesen aktuálisnak, azaz alkalmazandónak tartott.

Az antikvitás kultusza különösen nagy szerephez jutott már a Francia Forradalom idején, tehát már több mint egy évszázaddal korábban. Természetesen már évszázadokkal ezt megelőzően, elsősorban NICCOLO MACHIAVELLI (1469-1527) munkáiban, így például a *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*-ban is nem egyszer lehet találkozni a görög-római antikvitás politikai struktúrájának aktualizálására irányuló kísérlettel illetve törekvéssel. Ugyanez vonatkozik a híres nápolyi filozófus, GIAMBATTISTA VICO (1668-1744) munkáira, aki legjelentősebb művében, a történetfilozófiai kérdéseket vizsgáló *Principi di Scienza Nuova*-ban (1725) foglalkozik a néptribunátussal.² VICO ebben a nagy hatású művében a közvetlen demokrácia problémakörét is, igaz, nem átfogóan, annak minden aspektusára figyelemmel, érinti.

Itt lehet utalnunk arra is, hogy Pennsylvania állam 1776-ban elfogadott alkotmánya is ismeri a *Council of Censors* intézményét, ami az antik Róma (római *res publica*) állami-politikai intézményeinek hatására utaló jelenség.

2. Önálló elemzés, kutatás tárgyát képezhetné a görög-római (klasszikus) antikvitás sokat vitatott kontinuitásának problémája a közvetlen demokrácia vonatkozásában is. Ebben a relációban DOPSCH, HÜBINGER, GRAF, BÖHNER, SUERBAUM, JONES, ANDERSON és LOT elemzései jelentősek. Nem ritkán ugyancsak inadekvát kép formálódik a klasszikus, görög-római antikvitás egy-egy intézményéről, politikai kategóriájáról, amelyre talán a

1 Daniel de Leon munkásságára, politikai nézeteire és életútjára nézve ld.: C. REEVE: *The Life and Times of Daniel De Leon*, New York, 1932. és ST. COLEMAN: *Daniel De Leon*, Manchester, 1970.

2 Említést érdemel, hogy Giambattista Vico a néhány évvel korábban, 1720-ban publikált *De universi juris uno principio et fine uno* című, ugyancsak alapvető jelentőségű jogfilozófiai művében a néptribunátus kérdésével még nem foglalkozik, de említi a közvetlen demokrácia intézményét.

legélesebben SIBER mutat rá ma is alapműnek számító munkájában.³ Különösen gazdag az irodalom a demokrácia fogalma, kategóriája továbbélésének tekintetében. A római közjog aktuális vonatkozásait nem egy szerző hangsúlyozza, így például JOHANN KASPAR BLUNTSCHLI (1808-1881). Egyfajta „*crux interpretum*” a szuverenitás antik, római előzményeinek helyes értelmezése. Ebben a vonatkozásban fontos a liberál-konzervatív organikus jog- és államtan elkötelezett hívének számító BLUNTSCHLI és az államjogi pozitivizmust (is) a közjog tudományos feldolgozásához feltétlenül szükségesnek tartó GEORG JELLINEK (1851-1911) képviselte álláspont lényegi, egyenesen diametrális eltérése utalni.

Az antik kategóriák továbbélése elemzése körében nem lenne helyes megfeledkezni néhány igen súlyos horderejű értelmezési problémáról sem. Így például vitatott az ún. vétőjog, amelynek kapcsán APPIANOS (B.C.III.50.) joggal írja, hogy „*semper autem in magistratibus potior est vetantis auctoritas*”.⁴ Utalnunk kell ebben az összefüggésben továbbá az állam fogalmának igencsak eltérő interpretálására. Nem ugyanaz az állam jelentése például JEAN JACQUES ROUSSEAU-nál vagy a XIX. századi német Történelmi Jogi Iskola (*Historische Rechtsschule*) képviselőinél.

3. Vitán felül áll, hogy beható elemzést érdemel a THEODOR MOMMSEN (1817-1903) nevéhez fűződő koncepció, nézet a közvetlen demokrácia vonatkozásában is. Ugyancsak figyelmet érdemel a XIX. század kiemelkedő, a szakirodalomban azonban csak csekély mértékben figyelembe vett GIANDOMENICO ROMAGNOSI (1761-1835) teóriája. Az *Istituzioni di civile Filosofia, ossia, di Giurisprudenza teorica* című, a maga korában kétségtelenül jelentős visszhangra találó munka szerzője az ún. „*avvogaria*” konstrukciójában véli megvalósítandónak a rousseau-i, a római hagyományokban gyökerező konstrukcióját, a „*tribunato*”-t. Ennek alapját döntően az a végső soron MACHIAVELLI-re visszanyúló nézet képezi, mely az „igazi”, „valódi”, „ténylegesen megvalósuló” szabadságot az ún. „*volonté générale*”-l, a köz akaratával azonosítja, pontosabban abban véli felfedezni., amely szoros kapcsolatban áll a közvetlen demokrácia lehetőségével és (esetleges) megvalósulásával.

Kétségtelen ebben az esetben is a római hagyományra való támaszkodás. A mommseni koncepció szinte teljes mértékű követése jellemzi NICCOLINI munkáját.⁵ THEODOR MOMMSEN-t természetesen más szerzők is – így például az olasz szakirodalomban F. STELLA MARANCA⁶ – megkülönböztetett figyelemmel kísérik.

4. Részletes elemzést igényel nézetünk szerint a BARTHOLD GEORG NIEBUHR (1776-1831) nevéhez kapcsolódó teória. Ennek az elméletnek a tengelyét az képezi, hogy a *tribunicia potestas*, a néptribunusi hatalom alapja a patriciusok és a plebejusok közötti megegyezés, a *foedus*. NIEBUHR elméletében a patriciusok és a plebejusok közötti,

3 Ld. H. SIBER: *Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung*, Lahr, 1952.

4 Klasszikus görög eredetiben: „*εστί δε εν τοις αρκhouςχι ο κολιον οει δυνatotos*”⁴. Vö. F. STELLA MARANCA: *Il tribunato della plebe*. Lanciano, 1901. 87.o. “... a magistratusoknál azonban mindig hatalmasabb a vétőző tekintélye (auctoritasa). (H.G. ford.)

5 Ld. C. NICCOLINI: *Il tribunato della plebe*. Milano, 1932.

6 Ld. STELLA MARANCA: id. mű passim.

konszenzuson alapuló *foedus* elválaszthatatlan a közvetlen demokráciától. A niebuhri koncepció továbbélésének kérdése természetesen önálló elemzés tárgya lehetne. Igen lényeges kérdés továbbá a *tribunicia potestas* tartalmának elemzése. Ebben a vonatkozásban utalnunk kell a MOMMSEN-féle teóriára, mely szerint az lényegét tekintve magisztrátusi hatalmat jelentene.

Másképpen vélekedik HERZOG, akinek álláspontja szerint a néptribunusi hatalom a magisztrátusi hatalom elemei mellett a senatori hatalom elemeit is magában foglalja. A néptribunátus HERZOG nézete szerint is „*sanctissimus magistratus*” (Cicero, pro Sext. 25 és Dyon. IV.22. [„*hierotate arché?*”). További problémát jelent nézetünk szerint az *intercessio* kérdése. Ebben az összefüggésben az *intercessio* és a *ius agendi cum plebe* kapcsolata igényel önálló vizsgálatot. Részletes elemzésre tarthat számot továbbá a jól ismert LIVIUS-forráshely⁷.

5. Ugyancsak átfogó analízis tárgyát kell pontosabban kellene képeznie a közvetlen demokrácia vonatkozásában az ún. n e g a t í v h a t a l o m sokat vitatott és különböző módon értelmezett igen komplex természetű problémakörének. A n e g a t í v h a t a l o m megfogalmazásában a döntő szerep kétségtelenül ROBESPIERRE-t és JEAN-JACQUES ROUSSEAU-t illeti. Itt utalunk arra, hogy a rousseau-i népszuverenitás gondolatának előzményei egyértelműen a jezsuita szerzetes, JUAN DE MARIANA (1536-1623) zsnarkölést igazoló elméletével kapcsolatosak.⁸ JUAN DE MARIANA a *De rege et regis institutione* című művének egyik fejezetében egyenesen arról ír, hogy az uralkodó (*monarcha*) felelősségre vonható azért, ha az államot tönkreteszi vagy az állam polgárainak életét megkeseríti, s ezért életével is fizethet. Példa számára III. Henrik francia király 1589-ben bekövetkezett meggyilkolása St. Cloud-ban. A katolikus egyház és a jezsuita rend (*Societas Jesu*) JUAN DE MARIANA tanát elveti, aminek oka az, hogy a jezsuitákat vádolják, illetve teszik felelőssé IV. Henrik francia király meggyilkolásáért.⁹ LUIS DE MOLINA (1535-1600), aki a zsnarkölés extrém apológétája, a népszuverenitás elméletét valójában az ellenreformáció szuverénellenes fegyvereként dolgozza ki.

FRANCISCO DE VITORIA, nagyhatású *Relectio de potestate civili* című művében az emberi jogok egyik első megfogalmazójának tekinthető. JUAN DE MARIANA-val és LUIZ DE MOLINA-val ellentétben nem foglalkozik a zsnarkölés jogosságának kérdésével.¹⁰ Ilyen értelemben elméletileg a demokráciáért való lelkesedés valószínűleg igen csekély

7 „*Tribuni, ut fere semper regunt a multitudine magis quam regunt.*» (3,71,5.) «*A tribunusok általában követték a tömeg szavát, ahelyett, hogy irányították volna.*» (Kiss Ferencné ford.) In: Livius A római nép története a város alapításától. Budapest. 1982. 290.o.

8 Ld. JUAN DE MARIANA: *De rege et de regis institutione*, libri III. Toledo, 1599.

9 Ld. E. MICHAEL: *Die Jesuiten und der Tyrannenmord*. Zeitschrift für Katholische Theologie, 1892. 34 skk. o. és H. REUSCH: *Beiträge zur Geschichte des Jesuitenordens. Die Lehre vom Tyrannenmorde*. Tübingen, 1894.

10 Ld. I. TRUJILLO PÉREZ: *Alle origini dei diritti dell'uomo*. Rivista internazionale di filosofia del diritto (IV serie) 74 (1997) 81 skk.o. Vö. még: F. TITOS LOMAS: *La filosofía política y jurídica de Francisco de Vitoria*. Córdoba, 1993. 51. skk. o.

szerepet játszik. Ennek a megállapításnak az érvényességét nem érinti az a körülmény, hogy maga ROBESPIERRE egyik művében sem használja ezt a terminus technicust. Ez lényegében azzal magyarázható – miként erre az irodalomban neves római jogász, PIERANGELO CATALANO mutat rá¹¹ –, hogy a Francia Polgári Forradalom nagy ideológusa, akire ebben a vonatkozásban MACHIAVELLI van nagy hatással, nem dolgozza ki részletekbe menően a tribunátus ideáját.¹² A zsarnokölés teóriájának hívei, az ún. monarchomachosok sokat merítenek FRANÇOIS HOTMAN [Hotomannus] (1524-1590)¹³ *Francogallia*-jából¹⁴, melyben a szerző azt törekszik bizonyítani, hogy Franciaországban a királyi hatalom már a gallok óta folyamatosan korlátozott.¹⁵

6. A n e g a t í v h a t a l o m vonatkozásában JOHANN GOTTLIEB FICHTE (1762-1814) érdeme az átfogó, elméleti igényű kidolgozás¹⁶. Ő állítja ugyanis élesen szembe a *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre* című nagyhatású munkájában¹⁷ az *absolut positive Macht* (abszolút pozitív hatalom) fogalmát az *absolut negative Macht* (abszolút negatív hatalom) kategóriájával. Ebben a vonatkozásban nem érdektelen utalnunk arra, hogy FICHTE Németországban az első, aki fellép a munkához való jog (*Recht auf Arbeit*) megvalósítása érdekében. A természetjogból kísérli meg levezetni az ember állammal szemben fennálló jogi igényét az élethez és a munkához. Nézete szerint az állam köteles polgárainak munkát biztosítani. JOHANN GOTTLIEB FICHTE összekapcsolja továbbá a munkát a tulajdonszerzéssel.¹⁸

ROUSSEAU-nál a *droit négatif* és a *pouvoir négatif* csak egyszerűen generikus értelemben szerepelnek. Az *absolut positive Macht*-ot a kormány hatalma képezi. Az *absolut negative Macht* megjelenési formája a német filozófus szerint az ún. *Ephorat* volna, amely azonban a rómaiaknál ismert *tribunatus plebis* formájában jelentkezik legkorábban.

11 Ld. P. CATALANO: *Diritti di libertà e potere negativo*. In: Studi in onore C. Esposito, Milano, 1969.

12 Ld. P. CATALANO: *Tribunato e resistenza*. Torino, 1971.

13 HOTMAN széleskörű tudományos munkásságára nézve ld. HAMZA G.: *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszer*, Budapest, 1998. 28. és 30-31.o.

14 HOTMAN ezen, a politikatudomány egyik klasszikusának számító munkája 1573-ban latin nyelven jelent meg, 1574-ben franciául is kiadásra került. Angol fordításban 1972-ben jelent meg HOTMAN e munkája.

15 HOTMAN így fogalmaz: «Ceux qui étaient appellés à la couronne de France étaient élus pour être rois sous certaines lois et conditions qui leur étaient limités». F. HOTMAN: *Francogallia*, 69.o. Idézi: C. COLLOT: *L' école doctrinale de droit public de Pont-à-Mousson*. Paris, 1965.

16 Itt utalunk arra, hogy FICHTE állam (birodalom) koncepciója is nagy hatással volt a német politikai és jogi gondolkodásra. Ld. G. HAMZA: *Die Idee des „Dritten Reichs“ im deutschen philosophischen und politischen Denken des 20. Jahrhunderts*. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanistische Abteilung) 118 (2001) 324.o.

17 I. Teil Jena-Leipzig, 1796.

18 Ld. J.G. FICHTE: *Grundlage des Naturrechts nach Principien der Wissenschaftslehre*. I-II. Teil, Jena-Leipzig, 1796, uo.: *Der geschlossene Handelsstaat*, Jena, 1809 és uo.: *Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die französische Revolution*, Bern, 1844. Vö. H. SCHAMBECK: *Bild und Recht des Menschen in der Europäischen Sozialcharta*. In: Festschrift für H. Schmitz. II.k. Wien-München, 1967. 225. o.

7. A jogtudósok körében JOHANNES ALTHUSIUS (1557-1638), a herborni (Nassau) kálvinista főiskola római jogász professzora¹⁹ tulajdonít aktuális jelentőséget az *ephoratus* intézményének, amire az irodalomban elsősorban HOFMANN utal. ALTHUSIUS az 1603-ban kiadott, a politikát mint önálló elméleti tudomány megalapozni törekvő *Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata* című művében, melynek kiemelkedő jelentőségét OTTO VON GIERKE (1841-1921), 1882-ben publikált híres művében méltatja,²⁰.

JOHANNES ALTHUSIUS az *ephorosok*ról ezt írja: „*Ephori sunt, quibus populi in corpus politicam consociati consensu demondata est summa Reip. seu universalis consociationis ut repraesentantes eandem... potestate & jure illius utantur in magistratu summo continendo, eoque ope, consilio, in negotiis corporis consociati, juvando... et eodem intra limites officii continendo, et denique in providendo et curando omnibus modis, re Resp. quid detrimenti capiat privatis studiis, odiis, fato omissione vel cessatione summi magistratus...*” (18, 48). A továbbiakban így folytatja: „*Jus hoc, quod diximus ephoros habere tanquam ephoros, in imperii... administratione, longe differt ab illo jure, quod hi habent in provinciarum et locorum certorum possessione, tanquam Duces, principes, comitesve certae regionis, vel provinciae*” (18, 90).

ALTHUSIUS nézete szerint a korlátozott hatalom, a *potestas limitata* egy olyan intézmény létesítését kívánja, amelynek hatáskörébe tartozik a korlátozott hatalom betartásának ellenőrzése. Az *ephorosok* (*patricii, seniores*) a népnek azok a választott képviselői, akik a nép (*populus*) jogait a *summus magistratus*-szal szemben védik. Az *ephorosok* igen széles jogkörrel rendelkeznek, mely az ellenőrzési funkció megvalósításának szükséges feltétele. Az állam ellenőrzésének eszköze a közvetlen demokrácia is, amelyre JOHANNES ALTHUSIUS fentebb idézett művében szintén utal.

8. Igen tanulságos az, hogy az *ephorosi* testület tényleges szerepének kérdésében mennyire eltérő nézetek alakulnak ki. ROUSSEAU ideája alapján az *ephorosok* a kollektív ellenállási jog (*ius resistendi*) intézményes formáját jelentik, míg a *sansculottok* szemében ugyanez a testület a nekik nem tetsző képviselők hivatalától való megfosztásának grémiuma. Az angolszász doktrínában SIR WILLIAM BLACKSTONE (1723-1780) az, aki a *Commentaries on the Laws of England* (1765-1770) című, a magánjog és a közjog kérdéseivel, intézményeivel egyaránt foglalkozó négy kötetes művében a negatív hatalom (*negative power*) kategóriáját az egyes hatalmi ágak egyensúlyának (*balance of*

19 A tanulmányait Marburgban és Kölnben, majd Genfben és Baselben folytató Johannes Althusius 1586-ban publikálta *De Arte Jurisprudentiae Romanae libri duo* című római jogi tankönyvét, amelyet jó három évtizeddel később, 1617-ben *Dicaelogicae libri tres totum et universum ius, quo utimur, methodice complectentes* címmel, átdolgozott formában jelent meg.

20 Ld. E. REIBSTEIN: *Johannes Althusius als Fortsetzer der Schule von Salamanca. Untersuchungen zur Ideengeschichte des Rechtsstaates und zur altprotestantischen Naturrechtslehre*. Karlsruhe, 1955. és P. J. WINTERS: *Die „Politik“ des Johannes Althusius und ihre zeitgenössischen Quellen. Zur Grundlegung der politischen Wissenschaft im 16. und im beginnenden 17. Jahrhundert*. Freiburg im Breisgau, 1963. Az újabb szakirodalomból JOHANNES ALTHUSIUS-ra nézve ld. összefoglalóan: K.-W. DAHM – W. KRAWIETZ – D. WYDUCKEL (Hrsg.): *Politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin, 1988.

powers) mechanizmusa vonatkozásában használja.²¹ BLACKSTONE az angol király hatalmát a római tribunusok hatalmával hasonlítja össze, mindkét esetben a hatalom egyensúly jellegét kiemelve. SIR WILLIAM BLACKSTONE a közvetlen demokrácia kérdésével csupán a *tribunicia potestas* összefüggésében foglalkozik.

Itt utalunk arra, hogy az Amerikai Egyesült Államokban J. C. CALHOUN foglalkozik elsőként a negatív hatalom problémájával. Nála a negatív hatalom a rómaiaknál ismert *tribunicia potestas* (*tribunitial power*) formájában jelentkezik. Az amerikai szerző nem foglalkozik részletekbe menően a közvetlen demokrácia kérdésével.

9. MOMMSEN-nél, ez feltétlenül említést érdemlő tény, lényeges koncepcionális eltérés mutatható ki a *Römische Geschichte* és a *Römisches Staatsrecht* között. Az olasz szerzők, történészek és római jogászok, így STELLA MARANCA, PAIS, NICCOLINI és BONFANTE néptribunátusra vonatkozó nézeti szintén figyelmet érdemlőek. Ugyancsak lényegesek a *tribunicia potestas* és a forrásértelmezés kapcsolatának kérdései. Nem elhanyagolható a tribunusi hatalom nyelvi és intézményi elemeinek vizsgálata sem. Ebben az összefüggésben utalnunk kell az ismert POMPONIUS-forráshelyre.²²

10. A *plebs-plebitas* kérdésnek elemzése körében a hellén politikai gondolkodás római hatásainak esetleges párhuzamai kapnak fontos szerepet²³. A történetíró Polybiosnál is szereplő *demós*-fogalom nem tekinthető a *populus Romanus Quirites* történelmi realitása adekvát terminus technicusának. Az igen széles körű forrásanyag alapját célszerű elemezni a *plebs-plebitas* fogalompárral szoros kapcsolatban lévő kategóriákat (így a *sacrosanctitas*-t, a *potestas*-t, az *auctoritas*-t, az *auspicia*-t stb.). A *patres* fogalom többjelentésű kategória jellege és a *populus* szociális rétegződése ugyancsak elemzésre váró kérdés. A *patres-patricii* kategóriának a *populus*-szal való tendencia jellegű azonosításra is figyelmet érdemlő tény.

A *plebs* kifejezés ősi, archaikus jelentésével kapcsolatban elsősorban DEVOTO és BENVENISTE fejtegetései jelentősek számunkra. A *plebs* kifejezés is többjelentésű, minek következtében ez a terminus technicus többféleképpen is értelmezhető. Nem csekély az eltérés a *plebs* kifejezés „hivatalos” és „vulgáris” használata között. A néptribunusok által javasolt törvények („*leges tribuniciae omnes sunt maxime fautrices libertatis*”) szociális tartalma szintén beható elemzést érdemel.

11. Ugyancsak elengedhetetlen a *potestas* kategóriájának vizsgálata.²⁴ Ezen belül a

21 BLACKSTONE jelentőségére nézve az angol jogtudományban ld. HAMZA G.: *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján.* Budapest, 2002. 186.o.

22 D. 1,2,2,20.: „Körülbelül a királyok elűzése utáni 17. évben, ugyanabban az időben, amikor a plebejusok szétváltak a patriciusoktól, a plebs a Szent Hegyen való tartózkodásuk ideje alatt létrehozta a néptribunus intézményét, akik a plebejusi magistratusok lettek. Azért nevezték őket tribunusoknak, mert egykor a népet három részre osztották, és minden egyes részből választottak néptribunusokat, vagy, mert a tribusok választották őket szervezetekkel.” (H.G. ford.)

23 A *plebs* fogalmára és politikai (állami) szervezeteire nézve ld. FÖLDI A. – HAMZA G.: *A római jog története és intézményei.* 17. átdolg. és bőv. kiadás. Budapest, 2012. 17., 22., 25., 25sk.o.

24 A *potestas* fogalmára nézve ld. FÖLDI A. – HAMZA G.: *A római jog története és intézményei.* 17. átdolg. és bőv. kiadás. Budapest, 2012. 20.o.

potestas-szal kapcsolatos, igen széles skálán mozgó irodalmi állásfoglalások áttekintésének és értékelésének kell helyet kapnia. Kétségtelen az, hogy a *potestas* igen bizonytalan tartalmú fogalom. Nem egy esetben igen nehéz különbséget tenni a *potestas* és más kategóriák (így az *imperium*, az *auctoritas*, az *auspicia* és a *ius*) között. Különösen fontos a *potestas* és a *ius prohibendi* kapcsolatának elemzése. Problematisz a szakirodalomban a *tribunicia potestas maior potestas*-ként való értelmezése.

A *tribunatus* intézményének utolsó megjelenésével az itáliai „jakobinusok” közvetítésével 1849-ben találkozunk Rómában, a Római Köztársaság alkotmányozó gyűlésének szervezeti rendszerének kidolgozása során május 26. és június 30. között. A Római Köztársaság „alkotmányának” koncipiálásánál a közvetlen demokrácia gondolata is szerephez jutott. Hangsúlyozni kívánjuk, hogy a közvetlen demokrácia rousseau-i elvei, illetve annak intézményei körében helyezkedik el a néptribunátus intézménye, amely azonban kívül reked a montesquieu-i polgári-liberális képviselő, az állam mint jogi személy és a hatalmi ágak megosztása tárgyának körén.

12. Ebben a tanulmányban nem lehetett feladatunk annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közvetlen demokrácia, amelynek intézményrendszeréhez a néptribunátus is tartozik, mennyiben jelent-jelenthet garanciát, védelmet a totalitárius vagy más néven autoriter állam formálódása, kialakulása ellen. Ennek a ma is aktualitással rendelkező, kiemelkedően fontos kérdésnek a vizsgálata a görög-római azaz klasszikus antikvitás vonatkozásában is önálló, monografikus igényű feldolgozás tárgyát képezhetné. Ugyanez vonatkozik az ombudsman római jogi előzményeinek, előképének, a *defensor civitatis* elemzésére is²⁵. A *defensor civitatis* intézménye²⁶ kapcsán ezúttal csak arra szeretnénk utalni, hogy VALENTINIANUS²⁷ és VALENS császárok *constitutio*-ja alapján Kr. u. 364-ben került jogszabályi úton szabályozásra előbb Illyricum (Illyria) majd később az egész *Imperium Romanum* területén ennek az elsősorban az adóügyekben illetékes „antik ombudsman” intézménye.²⁸ Utalni szeretnénk arra, hogy egyes nézetek szerint, igaz, csak áttételes

25 A *defensor civitatis*-ra nézve az irodalomból ld. J. KUHN: *Städteverfassung des römischen Reichs*. Bd. I. Leipzig, 1864. 37skk.o.; E. CHENON: *Étude historique sur le „ defensor civitatis „*. Nouvelle Revue historique, XIII (1889) 321skk. és 515skk.o. és F. F. ABBOTT – A. C. JOHNSON: *Municipal Administration in the Roman Empire*. Princeton, 1926.

26 Számos, az ombudsmanal foglalkozó munka szerzője ennek az intézménynek a történeti előzményeire is tekintettel van. Ld. például: *The Ombudsman Citizen's Defender* (Ed. by D. C. ROWAT) London, 1965.; V. GREMENTIERI: *L'ombudsman in Europa: valutazioni comparative e prospettive*. In: *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*. II. t. (Ed. A. PIZZORUSSO – V. VARANO) Milano, 1985. 1237-1245.; G. N. BARRIE: *The Ombudsman: Governor of the Government*. The South African Law Journal. 87 (1970) 224-238.; I. Hochman: *El Instituto Latinoamericano del ombudsman*. In: *Ombudsman, democracia y derechos humanos, La Paz (Bolivia)*, 1991. 214-215.o. és S. B. ABAD YUPANQUI: *El ombudsman o defensor del pueblo en la constitución peruana de 1993: retos y limitaciones*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado 29 (1996) Nueva serie 401-418.o.

27 A hazai szakirodalomból Valentiniánus császárra nézve ld.: ALFÖLDI A.: *Az utolsó nagy pannon császár*. Budapest, 1946.

28 Az újabb szakirodalomból a *defensor civitatis* intézményének aktualitására nézve az Európai

módon, kimutatható a *defensor civitatis* és a közvetlen demokrácia között is a kapcsolat.

13. A közvetlen demokrácia antik, középkori és újkori európai előzményeinek áttekintését követően megállapíthatjuk, hogy azok már a görög (hellén) városállamokban (*polis*) megtalálhatók. A klasszikus antikvitás gondolkodói – a filozófusok – munkáiban a közvetlen demokrácia ideája történeti, politikai és filozófiai megalapozást nyer. Ugyanez vonatkozik az évszázadokkal később alkotó, már más tapasztalatokkal rendelkező politikai gondolkodókra is, akik munkáikban építenek az antik gondolkodók eszmevilágára.

A közvetlen demokrácia egyedül az antik Róma politikai gondolkodóinál nem jut szerephez. Ebben nézetünk szerint az játszik döntő szerepet, hogy a római állam (*res publica*), eltérően a hellén városállamoktól, nem a közvetlen demokrácián épül fel. Cicerónál is csak egészen kivételesen lehet találkozni a közvetlen demokráciára történő utalással. Legnagyobb jelentőségű és hatású művében, „Az állam” című dialógusában sem foglalkozik Arpinum szülöttje a közvetlen demokrácia kérdésével.²⁹

A fenti, korántsem teljes áttekintés alapján összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a közvetlen demokrácia gondolata két és félezer esztendő távlatában attól függetlenül jelentkezik illetve nyer jogi, politikai vagy éppen filozófiai tartalmat, hogy a gondolkodó (filozófus vagy jogtudós) vagy az állami élet aktív szereplője milyen politikai, eszmei vagy jogi irányzathoz, „iskolához” tartozik.

Unió tagállamaiban ld. G. FERRANTI: *I difensori civici nelle esperienze europee e nel trattato di Maastricht*. Rivista di Diritto Europeo 1995. 293-311.

29 A cicerói állambölcseletről nézve az újabb magyar szakirodalomból ld. HAMZA G.: Cicero *De re publicá*-ja és az antik állambölcselet. In: Cicero: Az állam. Budapest, 2007. 7-56.o.

PROF. DR. GÁBOR HAMZA

Universitätsprofessor, Eötvös Loránd Universität,

Lehrstuhl für Römisches Recht

Ordentliches Mitglied der Ungarischen Akademie der Wissenschaften

HISTORISCHER RÜCKBLICK AUF DIE GESCHICHTE DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN EUROPA

1. DANIEL DE LEON (1852-1914), revolutionärer Sozialist in den Vereinigten Staaten von Amerika und Begründer der *Socialist Labour Party*, wollte am Anfang des 20. Jahrhunderts, auf einer Arbeiterversammlung im Jahre 1902 den staatlichen, politischen Mechanismus der Römer wieder zum Leben erwecken.¹ In der Formulierung dieser Forderung spielte über das Institut des Volkstribunats hinaus die direkte Demokratie eine entscheidende Rolle, welche von DANIEL DE LEON, der eine umfassende klassische Bildung besaß, für seine Zeit, das erste Jahrzehnt im 20. Jahrhundert für bedeutsam, mehr noch, für aktuell, d. h. anwendungswürdig gehalten wurde.

Der Kult der Antike spielte bereits zur Zeit der Französischen Revolution, also mehr als ein Jahrhundert zuvor, eine äußerst wichtige Rolle. Aber schon Jahrhunderte zuvor begegnet man in den Werken des NICCOLO MACHIAVELLI (1469-1527), so z. B. in *Discorsi sopra la prima decade di Tito Livio*, dem Versuch bzw. Bestreben, die politischen Strukturen der Griechen und Römer zu aktualisieren. Das Gleiche trifft auf die Werke des berühmten neapolitanischen Philosophen, GIAMBATTISTA VICO (1668-1744) zu, der sein bedeutsamstes Werk *Principi di Scienza Nuova* (1725) geschichtsphilosophischen Fragen widmete, und das Volkstribunat untersuchte.² VICO spricht in diesem einflussreichen Werk das Thema der direkten Demokratie an, wenn auch nicht umfassend und alle Aspekte berücksichtigend.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass die im Jahre 1776 verabschiedete Verfassung von Pennsylvania das Institut des *Council of Censors* sehr wohl kannte, ein Phänomen, das auf die Wirkung der staatlich-politischen Institute des antiken Roms (*res publica*) zurückzuführen ist.

2. Das Problem der viel diskutierten Kontinuität der klassischen (d. h. griechisch-römischen) Antike könnte auch in Bezug auf die direkte Demokratie zum Gegenstand

1 Zum Werk von Daniel de Leon, zu seiner politischen Auffassung und zu seiner politischen Laufbahn siehe: C. REEVE: *The Life and Times of Daniel De Leon*, New York, 1932. und ST. COLEMAN: *Daniel De Leon*, Manchester, 1970.

2 Es ist zu erwähnen, dass Giambattista Vico in seinem früheren, bedeutenden rechtsphilosophischen Werk, in *De universi juris uno principio et fine uno* aus dem Jahre 1720, sich mit der Frage des Volkstribunats noch nicht befasst, doch das Institut der direkten Demokratie erwähnt.

einer selbständigen Analyse und Forschung werden. In dieser Hinsicht sind die Analysen von DOPSCH, HÜBINGER, GRAF, BÖHNER, SUERBAUM, JONES, ANDERSON und LOT erwähnenswert. Es kommt nämlich öfter vor, dass über ein Institut, über die politische Kategorie der klassischen, griechisch-römischen Antike ein falsches Bild zustandekommt. Darauf weist am deutlichsten SIBER in seinem fundamentalen Werk hin.³ Die Fachliteratur über das Fortbestehen des Begriffs und der Kategorie der Demokratie ist besonders umfangreich. Die aktuellen Bezüge des römischen Privatrechts werden von etlichen Autoren betont, so zum Beispiel von JOHANN KASPAR BLUNTSCHLI (1808-1881). Es handelt sich um eine Art „*crux interpretum*“; um die richtige Auslegung der antiken, römischen Vorgeschichte des Souveränität. In diesem Zusammenhang sei auf den engagierten Anhänger der liberal-konservativen, organischen Rechts- und Staatslehre, auf BLUNTSCHLI hingewiesen, und auch auf die wesentliche, geradezu diametrale Abweichung, vertreten von GEORG JELLINEK (1851-1911), der (auch) für unerlässlich hielt, dass der staatsrechtliche Positivismus für das öffentliche Recht wissenschaftlich bearbeitet wird.

Bei der Untersuchung des Fortbestands der antiken Kategorien darf man einige Auslegungsprobleme von großer Tragweite nicht vergessen. So z. B. das umstrittene, so genannte Vetorecht, worüber APPIANOS (B.C.III.50.) zu Recht schreibt, dass „*semper autem in magistratibus potior est vetantis auctoritas*“.⁴ An dieser Stelle möchte ich auch an die sehr unterschiedliche Interpretation des Begriffs Staat hinweisen. Der Staat besitzt nicht die gleiche Bedeutung für JEAN JACQUES ROUSSEAU oder für die Vertreter der deutschen *Historischen Rechtsschule* im 19. Jahrhundert

3. Es ist unumstritten, dass das von THEODOR MOMMSEN (1817-1903) vertretene Konzept auch in Bezug auf die direkte Demokratie eine tiefgreifende Analyse verdient. Unsere Aufmerksamkeit verdient ebenso die im 19. Jahrhundert bekannte, doch in der Fachliteratur wenig beachtete Theorie von GIANDOMENICO ROMAGNOSI (1761-1835). Der Verfasser des Werks mit dem Titel *Istituzioni di civile Filosofia, ossia, di Giurisprudenza teorica*, das zu seiner Zeit zweifelsohne großen Widerhall gefunden hat, vermutet in der Konstruktion der sog. „*avvogaria*“ die umzusetzende, in den römischen Traditionen wurzelnde Konstruktion nach Rousseau, das „*tribunato*“. Die Basis dafür bildet die letztendlich auf MACHIAVELLI zurückzuführende Ansicht, wonach die „wahre“, „echte“, „wahrhaft sich verwirklichende“ Freiheit mit dem sog. „*volonté générale*“, dem Gemeinwillen gleichgesetzt, genauer gesagt darin vermutet wird, denn er stehe ja mit der Möglichkeit und der (eventuellen) Verwirklichung der direkten Demokratie in enger Beziehung.

Auch in diesem Fall ist der Zusammenhang mit der römischen Tradition unbestritten. Das Werk von NICCOLINI ist durch ein fast vollständiges Befolgen des Mommsenschen

3 Siehe H. SIBER: *Römisches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung*, Lehr, 1952.

4 Im Original auf Griechisch heißt es: „*esti de en toiz arkhousi o kolon oei dunatoteros*“ .Siehe auch F. STELLA MARANCA: *Il tribunato della plebe*. Lanciano, 1901. S. 87 “ ... die Autorität (auctoritas) derjenigen, die Veto einlegen, ist immer mächtiger, als die der Magistrate” (G. H.)

Konzepts gekennzeichnet.⁵ Dem Konzept von THEODOR MOMMSEN schenken auch andere Autoren – so z. B. in der italienischen Fachliteratur F. STELLA MARANCA⁶ – eine besondere Aufmerksamkeit.

4. Die Theorie des BARTHOLD GEORG NIEBUHR (1776-1831) bedarf unserer Ansicht nach einer ausführlichen Analyse. Kernpunkt dieser Theorie ist, dass die Basis für die Macht des Volkstribunats, für die *tribunicia potestas*, das Übereinkommen zwischen Patriziern und Plebejern, das *foedus* bildet. In NIEBUHRS Theorie ist das *foedus*, das zwischen Patriziern und Plebejern auf Konsens (*consensus*) beruht, von der direkten Demokratie nicht zu trennen. Die Frage nach dem Fortbestehen des Niebuhrschen Konzepts könnte natürlich auch zum Gegenstand einer selbständigen Analyse werden. Als eine äußerst wichtige Frage stellt sich auch die nach der Analyse des Inhalts von *tribunicia potestas*. In diesem Zusammenhang ist es angebracht, auf die Theorie von MOMMSEN hinzuweisen, wonach es im Wesentlichen um die Macht des Magistrats geht.

Anderer Ansicht ist dagegen HERZOG, der behauptet, dass das Volkstribunat über die Züge des Magistrats hinaus auch die der Senatoren beinhaltet. Das Volkstribunat ist auch nach HERZOG „*sanctissimus magistratus*“ (Cicero, pro Sext. 25 und Dyon. IV.22. [„*hierotate arché*“]). Ein weiteres Problem stellt die Frage der *intercessio* dar. In diesem Zusammenhang sollte die Verbindung von *intercessio* und *ius agendi cum plebe* gesondert geprüft werden. Ausführlich untersucht werden sollte auch die bekannte Quelle bei LIVIUS⁷.

5. In Bezug auf die direkte Demokratie sollte die so genannte negative Macht als komplexer, unterschiedlich interpretierter und umstrittener Problembereich untersucht werden. Bei der Definition der negativen Macht spielten ROBESPIERRE und JEAN-JACQUES ROUSSEAU eine entscheidende Rolle. An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass die Vorgeschichte des Gedankens von Rousseau über die Volkssouveränität eindeutig zusammenhängt mit der Theorie des Jesuiten JUAN DE MARIANA (1536-1623) über das Recht, einen Tyrannen zu töten.⁸ JUAN DE MARIANA schreibt in einem Kapitel seines Werks *De rege et regis institutione* darüber, dass der Monarch (*monarcha*) zur Rechenschaft gezogen werden darf dafür, dass er den Staat in den Ruin treibt oder das Leben der Bürger (*cives*) des Staates schwer macht; so dass er dafür sogar mit dem Leben büßen kann. Als Beispiel für JUAN DE MARIANA diene die Ermordung des französischen Königs Heinrich III. 1589 in St. Cloud. Die katholische Kirche und der Jesuitenorden bzw. die Gesellschaft Jesu (*Societas Jesu*) lehnten die Lehre des JUAN DE MARIANA strikt ab, nicht zuletzt, weil für die Ermordung des französischen Königs Heinrich IV. die Jesuiten verantwortlich gemacht wurden.⁹ LUIS DE MOLINA (1535-1600), ein extremer

5 Siehe C. NICCOLINI: *Il tribunato della plebe*. Milano, 1932.

6 Siehe STELLA MARANCA: op. cit. passim.

7 „*Tribuni, ut fere semper reguntur a multitudine magis quam regunt.*“ (Livius, Ab urbe condita libri, 3,71,5.) („Die Tribune folgten im Allgemeinen dem Wort der Massen, statt es zu steuern.“).

8 Siehe JUAN DE MARIANA: *De rege et de regis institutione*, libri III. Toledo, 1599.

9 Siehe E. MICHAEL: *Die Jesuiten und der Tyrannenmord*. Zeitschrift für Katholische Theologie, 1892. S. 34 ff. und H. REUSCH: *Beiträge zur Geschichte des Jesuitenordens. Die Lehre vom Tyrannenmorde*. Tü-

Apologet des Tyrannenmords, arbeitet die Theorie der Volkssouveränität eigentlich als souveränitätsfeindliche Waffe der Gegenreformation aus.

FRANCISCO DE VITORIA zählt zu den ersten, die das Thema der Menschenrechte ansprechen, insbesondere in *Relectio de potestate civili*. Im Gegensatz zu JUAN DE MARIANA und LUIZ DE MOLINA befasst er sich nicht mit der Frage des berechtigten Tyrannenmords.¹⁰ In diesem Sinne spielt die Begeisterung für die Demokratie theoretisch eine geringe Rolle. Diese Aussage ist auch dann gültig, wenn man berücksichtigt, dass ROBESPIERRE selbst in keinem seiner Werke dieses Terminus *technicus* verwendet. Das kann damit erklärt werden, dass – wie in der Literatur der namhafte Romanist, PIERANGELO CATALANO¹¹ darauf hinweist – der große Ideologe der Französischen Revolution, der in diesem Zusammenhang von MACHIAVELLI stark beeinflusst wird, die Idee des Tribunats nicht bis ins Detail gehend ausarbeitet.¹² Die Anhänger der Theorie des Tyrannenmords, die sog. Monarchomachen, greifen auf *Francogallia*¹³ des FRANÇOIS HOTMAN [Hotomannus] (1524-1590)¹⁴ zurück. In diesem Werk bemüht sich der Verfasser zu beweisen, dass die königliche Macht in Frankreich schon seit den Galliern ständig eingeschränkt war.¹⁵

6. In Bezug auf die negative Macht ist die umfassende, theoretische Ausarbeitung JOHANN GOTTLIEB FICHTE (1762-1814) zu verdanken.¹⁶ Er ist derjenige, der in seiner Abhandlung *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*¹⁷ den Begriff der *absolut positiven Macht* dem der *absolut negativen Macht* gegenüberstellt. In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass FICHTE in Deutschland als erster für das Recht auf Arbeit eintrat. Er versuchte, den Rechtsanspruch des Menschen gegenüber dem Staat auf Leben und Arbeit aus dem Naturrecht abzuleiten. Seiner Ansicht nach ist der Staat verpflichtet, für Arbeit für seine Bürger zu sorgen. JOHANN

bingen, 1894.

10 Siehe I. TRUJILLO PÉREZ: *Alle origini dei diritti dell'uomo*. Rivista internazionale di filosofia del diritto (IV serie) 74 (1997) S. 81 ff. Siehe auch: F. TITOS LOMAS: *La filosofia política y jurídica de Francisco de Vitoria*. Córdoba, 1993. S. 51. ff.

11 Siehe P. CATALANO: *Diritti di libertà e potere negativo*. In: Studi in onore C. Esposito, Milano, 1969.

12 Siehe P. CATALANO: *Tribunato e resistenza*. Torino, 1971.

13 Dieses klassische Werk der Politikwissenschaft von HOTMAN erschien im Jahre 1573 in lateinischer Sprache. Im Jahre 1574 wurde dieses Werk auf Französisch herausgegeben. Auf Englisch erschien es im Jahre 1972.

14 Über HOTMANS wissenschaftliche Arbeit siehe HAMZA G.: *Jogösszehasonlítás és az antik jogrendszer*, (*Rechtsvergleichung und die Rechtssysteme der Antike*) Budapest, 1998. S. 28. und 30-31.

15 HOTMAN stellt fest: «Ceux qui étaient appelés à la couronne de France étaient élus pour être rois sous certaines lois et conditions qui leur étaient limités». F. HOTMAN: *Francogallia*, S. 69 Zitiert bei: C. COLLOT: *L' école doctrinale de droit public de Pont-à-Mousson*. Paris, 1965.

16 An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass FICHTES Staats-(Reichs-)konzept das politische und rechtliche Denken der Deutschen stark beeinflusste. Siehe G. HAMZA: *Die Idee des „Dritten Reichs“ im deutschen philosophischen und politischen Denken des 20. Jahrhunderts*. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanistische Abteilung) 118 (2001) S. 324

17 I. Teil Jena-Leipzig, 1796.

GOTTLIEB FICHTE VERBINDET außerdem die Arbeit mit dem Erwerb von Eigentum.¹⁸

Bei ROUSSEAU kommen *droit négatif* und *pouvoir négatif* nur im allgemeinen Sinne vor. Die *absolut positive Macht* wird durch die Macht der Regierung dargestellt. Erscheinungsform der *absolut negativen Macht* wäre nach dem deutschen Philosophen das sog. *Ephorat*, das aber frühestens in der bei den Römern bekannten Form des *tribunatus plebis* in Erscheinung tritt.

7. Unter den Rechtsgelehrten misst JOHANNES ALTHUSIUS (1563-1638)¹⁹, Professor für Römisches Recht an der Hohen Schule in Herborn (Nassau), dem Institut des *Ephorats* eine aktuelle Bedeutung bei, darauf weist in erster Linie HOFMANN hin. In seinem im Jahre 1603 veröffentlichten Werk *Politica methodice digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata* ist ALTHUSIUS bemüht, das Fundament für die Politik als selbständige theoretische Wissenschaft zu legen. Die Bedeutung dieses Werks wird von OTTO VON GIERKE (1841-1921), in seiner Publikation 1882 zu Recht gewürdigt.²⁰

JOHANNES ALTHUSIUS schreibt über die *Ephoren* Folgendes: „*Ephori sunt, quibus populi in corpus politicam consociati consensu demondata est summa Reip. seu universalis consociationis ut repraesentantes eandem... potestate & jure illius utantur in magistratu summo continendo, eoque ope, consilio, in negotiis corporis consociati, juvando... et eodem intra limites officii continendo, et denique in providendo et curando omnibus modis, re Resp. quid detrimenti capiat privatis studiis, odiis, fato omissione vel cessatione summi magistratus...*“ (18, 48). dann setzt er wie folgt fort: „*Jus hoc, quod diximus ephoros habere tanquam ephoros, in imperii... administratione, longe differt ab illo jure, quod hi habent in provinciarum et locorum certorum possessione, tanquam Duces, principes, comitesve certae regionis, vel provinciae*“ (18, 90).

ALTHUSIUS war der Ansicht, dass die eingeschränkte Macht, die *potestas limitata* die Errichtung eines solchen Instituts erfordert, in deren Zuständigkeit die Kontrolle der Einhaltung der eingeschränkten Macht fällt. Die *Ephoren* (*patricii, seniores*) waren die gewählten Vertreter des Volkes, welche die Rechte des Volkes (*populus*) gegenüber das *summus magistratus* verteidigt hatten. Die *Ephoren* besaßen eine recht umfangreiche Be-

18 Siehe J.G. FICHTE: *Grundlage des Naturrechts nach Prinzipien der Wissenschaftslehre*. I-II. Teil, Jena-Leipzig, 1796, ebenda: *Der geschlossene Handelsstaat*, Jena, 1809 und ebenda: *Beitrag zur Berichtigung der Urteile des Publikums über die Französische Revolution*, Bern, 1844. Siehe auch: H. SCHAMBECK: *Bild und Recht des Menschen in der Europäischen Sozialcharta*. In: Festschrift für H. Schmitz. Bd. II. Wien-München, 1967. S. 225

19 Johannes Althusius studierte in Marburg und Köln, später in Genf und Basel, 1586 veröffentlichte er das Lehrbuch des römischen Rechts mit dem Titel *De Arte Iurisprudentiae Romanae libri duo*, das rund drei Jahrzehnte später, im Jahre 1617 unter der Überschrift *Dicaelogicae libri tres totum et universum ius, quo utimur, methodice complectentes* in bearbeiteter Form erschien.

20 Siehe E. REIBSTEIN: *Johannes Althusius als Fortsetzer der Schule von Salamanca. Untersuchungen zur Ideengeschichte des Rechtsstaates und zur altprotestantischen Naturrechtslehre*. Karlsruhe, 1955. und P. J. WINTERS: *Die „Politik“ des Johannes Althusius und ihre zeitgenössischen Quellen. Zur Grundlegung der politischen Wissenschaft im 16. und im beginnenden 17. Jahrhundert*. Freiburg im Breisgau, 1963. Aus der Fachliteratur zu JOHANNES ALTHUSIUS siehe zusammenfassend: K.-W. DAHM – W. KRAWIETZ – D. WYDUCKEL (Hrsg.): *Politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin, 1988.

fugnis als notwendige Bedingung für die Umsetzung der Kontrollfunktion. Auch die direkte Demokratie ist ein Instrument zur Kontrolle des Staats, darauf weist JOHANNES ALTHUSIUS im oben zitierten Werk auch hin.

8. Es ist aufschlussreich zu beobachten, wie unterschiedlich die Frage nach der Rolle des Ephorats beantwortet wurde. Nach ROUSSEAUS Ansicht stellten die Ephoren die institutionalisierte Form des kollektiven Widerstandsrechts (*ius resistendi*) dar, in den Augen der *Sansculotten* handelte es sich um ein Gremium für die Amtsenthebung von unliebsamen Vertretern. In der angelsächsischen Doktrin war es SIR WILLIAM BLACKSTONE (1723-1780) derjenige, der die Kategorie der negativen Macht (*negative power*) in seinem Werk in vier Bänden mit dem Untertitel *Commentaries on the Laws of England* (1765-1770) über Privatrecht und öffentliches Recht bzw. über dessen Institutionen im Zusammenhang mit dem Gleichgewicht der einzelnen Gewalten (*balance of powers*) verwendet.²¹ BLACKSTONE vergleicht die Macht des englischen Königs mit der Macht der Tribune in Rom, wobei der balancierende Zug der Macht betont wird. SIR WILLIAM BLACKSTONE befasste sich mit der Frage der direkten Demokratie nur im Zusammenhang mit der *tribunicia potestas*.

An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass in den Vereinigten Staaten von Amerika J. C. CALHOUN als erster sich mit dem Problem der negativen Macht beschäftigte. Für ihn präsentierte sich die negative Macht in der Form, wie im antiken Rom, als *tribunicia potestas* (*tribunitial power*). Der US-amerikanische Autor befasste sich aber eher oberflächlich mit der Frage der direkten Demokratie.

9. Bei MOMMSEN muss unbedingt erwähnt werden, dass ein wesentlicher konzeptioneller Unterschied zwischen der *römischen Geschichte* und dem *römischen Staatsrecht* besteht. Die Ansichten der italienischen Historiker und Rechtsgelehrten, so z. B. STELLA MARANCA, PAIS, NICCOLINI und BONFANTE über das Volkstribunat verdienen ebenso unsere Beachtung. Wesentlich ist auch die Beziehung von *tribunicia potestas* und Quellenanalyse. Eine Untersuchung der sprachlichen und institutionellen Komponenten der Macht der Tribune ist auch nicht von der Hand zu weisen. In diesem Zusammenhang möchten wir auf die bekannte Quelle bei POMONIUS hinweisen.²²

10. Im Rahmen der Untersuchung der Fragen von *plebs-plebitas* kommt den möglichen Parallelen von römischer Denkweise und hellenistischem politischem Denken

21 Zur Bedeutung von BLACKSTONE in der englischen Rechtswissenschaft siehe HAMZA G.: *Az európai magánjog fejlődése. A modern magánjogi rendszerek kialakulása a római jogi hagyományok alapján. (Die Entwicklung des europäischen Privatrechts. Entstehung der modernen Privatrechtsordnungen auf römischrechtlicher Grundlage)* Budapest, 2002. S. 186. und HAMZA G.: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition.* Budapest, S. 408-409.

22 D. 1,2,2,20.: „Ungefähr im 17. Jahr nach dem Verjagen der Könige, zur gleichen Zeit, als es zur Trennung von Plebejern und Patriziern kam, errichtete das Plebs während des Aufenthalts auf dem Heiligen Berg die Institution des Volkstribunats, die Volkstribune wurden zu den plebejischen Magistraten. Man nannte sie Volkstribune, weil man das Volk einst in drei Teile teilte und aus jedem Teil Volkstribune gewählt wurden, oder weil die Tribune sie mit ihrer Stimme gewählt haben.“ (H.G.)

eine wichtige Rolle zu.²³ Der Begriff *demos*, der auch von dem griechischen Geschichtsschreiber Polybios erwähnt wird, kann nicht als adäquater Terminus technicus für die historische Realität von *populus Romanus Quirites* gehalten werden. Es ist zweckmäßig, aufgrund des umfangreichen Quellenmaterials die eng mit dem Begriffspaar *plebs-plebitas* zusammenhängenden Kategorien zu analysieren (so unter anderem *sacrosanctitas*, *potestas*, *auctoritas* und *auspicia*). Die Mehrdeutigkeit des Begriffs *patres* und die soziale Schichtung (Stellung) von *populus* bedürfen ebenso einer eingehenden Analyse. Eine beachtenswerte Tatsache ist die tendenziöse Gleichsetzung der Kategorie *patres-patricii* mit *populus*.

In Bezug auf die archaische Bedeutung des Ausdrucks *plebs* sind für uns in erster Linie die Ausführungen von DEVOTO und BENVENISTE von Interesse. Das Wort *plebs* hat mehrere Bedeutungen, daher kann dieser Terminus technicus unterschiedlich gedeutet werden. Der Unterschied zwischen der „offiziellen“ und der „umgangssprachlichen“ Verwendung des Ausdrucks *plebs* ist nicht gering. Der soziale Inhalt der von den Volkstribunen vorgeschlagenen Gesetze („*leges tribuniciae omnes sunt maxime fautrices libertatis*“²⁴) sollte auch eingehend untersucht werden.

11. Unerlässlich ist die Untersuchung der Kategorie von *potestas*.²⁴ Dabei müssen Übersicht und Auswertung der breitgefächerten literarischen Stellungnahmen in Bezug auf die *potestas* einen wichtigen Platz einnehmen. Unumstritten stellt die *potestas* einen Begriff mit äußerst unsicherem Inhalt dar. In nicht wenigen Fällen ist es schwer, einen Unterschied zwischen der *potestas* und anderen Kategorien (wie *imperium*, *auctoritas*, *auspicia* und *ius*) zu machen. Ganz besonders wichtig ist die Analyse der Beziehung zwischen *potestas* und *ius prohibendi*. In der Fachliteratur ist auch die Interpretation von *tribunicia potestas* als *maior potestas* problematisch.

Das Institut des *tribunatus* begegnet man das letzte Mal durch die Vermittlung der italienischen „Jakobiner“ im Jahre 1849 in Rom, während der Ausarbeitung der Organisation der konstituierenden Versammlung der Römischen Republik vom 26. Mai bis 30. Juni. Beim Konzipieren der „Verfassung“ der Römischen Republik wurde auch die direkte Demokratie ausdrücklich angesprochen. Wir möchten betonen, dass die Institution des Volkstribunats unter den Prinzipien von Rousseau der direkten Demokratie bzw. unter deren Instituten sich befindet, jedoch außerhalb der bürgerlich-liberalen Vertretung nach Montesquieu, außerhalb des Themenkreises Staat als juristische Person und Gewaltenteilung.

12. Es ist nicht Aufgabe dieser Studie die Frage zu untersuchen, wie weit die direkte Demokratie, zu den Institutionen auch das Volkstribunat gehört, eine Garantie, einen Schutz bedeutet bzw. bedeuten kann im Falle der Entstehung eines totalitären oder autoritären

23 Zum Begriff und zu den politischen (staatlichen) Organisationen von Plebs siehe auch: FÖLDI A. – HAMZA G.: *A római jog története és intézményei. (Geschichte und Institutionen des römischen Rechts)* 18. erweiterte und verbesserte Ausgabe. Budapest, 2013. S. 17., 22., 25., 25 ff.

24 Zum Begriff von Potestas siehe auch FÖLDI A. – HAMZA G.: *A római jog története és intézményei.* 18. erweiterte und verbesserte Auflage. Budapest, 2013. S. 20.

Staates. Die Untersuchung dieser auch heute sehr aktuellen und immens wichtigen Frage könnte in Bezug auf die Antike zum Gegenstand einer selbständigen Monographie werden. Das Gleiche trifft auf den Vorgänger des Ombudsmanns im Römischen Recht zu, auf die Analyse des *defensor civitatis*.²⁵ Im Zusammenhang mit dem Institut des *defensor civitatis*²⁶ möchten wir nur darauf hinweisen, dass aufgrund der *constitutio* Kaiser VALENTINIANUS²⁷ und VALENS im Jahre 364 nach Chr. das Institut des „antiken Ombudsmanns“ – der in erster Linie in Steuerfragen zuständig war – auf dem Gebiet des Illyricum (Illyrien) und später im gesamten *Imperium Romanum* gesetzlich geregelt wurde.²⁸ Wir verweisen darauf, dass nach einigen Ansichten – wenn auch nur indirekt – eine Beziehung zwischen dem *defensor civitatis* und der direkten Demokratie nachweisbar ist.

13. Nach einem Überblick über die Vorgeschichte der direkten Demokratie in der Antike und in der Neuzeit in Europa können wir feststellen, dass die Vorläufer bereits in den hellenistischen Stadtstaaten (*poleis*) vorzufinden sind. In den Werken der Denker – der Philosophen – der klassischen Antike erhielt die Idee der direkten Demokratie ein geschichtliches, politisches und philosophisches Fundament. Das Gleiche trifft auf die Jahrhunderte später wirkenden politischen Denker zu, die über andere Erfahrungen verfügten, und in ihren Werken auf die Ideenwelt der antiken Denker bauten.

Die direkte Demokratie spielt nur für die politischen Denker des antiken Roms keine Rolle. Unserer Ansicht nach ist das darauf zurückzuführen, dass der römische Staat (*res publica*) im Unterschied zu den griechischen Stadtstaaten nicht auf direkte Demokratie baut. Selbst bei Cicero begegnet man nur ausnahmsweise einem Hinweis auf die direkte Demokratie. In seinem bedeutsamsten und einflussreichsten Werk, im Dialog „Der Staat“ befasst sich der Sohn Arpinums nicht mit der Frage der direkten

25 In Bezug auf *defensor civitatis* in der Sekundärliteratur siehe KUHN: *Städteverfassung des römischen Reichs*. Bd. I. Leipzig, 1864. S. 37 ff; E. CHENON: *Étude historique sur le "defensor civitatis"*. Nouvelle Revue historique, XIII (1889) S. 321 ff und S. 515 ff, sowie F. F. ABBOTT – A. C. JOHNSON: *Municipal Administration in the Roman Empire*. Princeton, 1926.

26 Die Autoren zahlreicher Abhandlungen über das Institut des Ombudsmanns berücksichtigen auch die Vorgeschichte dieser. Siehe u. a.: *The Ombudsman Citizen's Defender* (Ed. by D. C. ROWAT) London, 1965.; V. GREMENTIERI: *L'ombudsman in Europa: valutazioni comparative e prospettive*. In: *L'influenza dei valori costituzionali sui sistemi giuridici contemporanei*. II. t. (Ed. A. PIZZORUSSO – V. VARANO) Milano, 1985. S. 1237-1245.; G. N. BARRIE: *The Ombudsman: Governor of the Government*. The South African Law Journal. 87 (1970) S. 224-238.; I. HOCHMAN: *El Instituto Latinoamericano del ombudsman*. In: *Ombudsman, democracia y derechos humanos*, La Paz (Bolivia), 1991. S. 214-215 und S. B. ABAD YUPANQUI: *El ombudsman o defensor del pueblo en la constitución peruana de 1993: retos y limitaciones*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado 29 (1996) Nueva serie S. 401-418.

27 In der ungarischen Fachliteratur zum Kaiser Valentinianus siehe: ALFÖLDI A.: *Az utolsó nagy pannon császár. (Der letzte große pannonische Kaiser)* Budapest, 1946.

28 Aus der Fachliteratur zur Aktualität des Instituts des *defensor civitatis* in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union siehe G. FERRANTI: *I difensori civici nelle esperienze europee e nel trattato di Maastricht*. Rivista di Diritto Europeo 1995. S. 293-311.

Demokratie.²⁹

Aufgrund der obigen Übersicht, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, kann zusammenfassend festgestellt werden, dass der Gedanke d. h. die Idee der direkten Demokratie aus der Perspektive der von mehr als zweitausend Jahre lang dauernden Periode einen juristischen, politischen und philosophischen Sinn erwarb. Die „Präsenz“ der Idee der direkten Demokratie war unabhängig von der politischen, geistigen oder juristischen Ausrichtung der Philosophen - und nicht zuletzt Juristen - und der aktiven Teilnehmer des staatlichen Lebens (mit modernem Begriff „Politiker“).

Die Übersetzung wurde mit freundlicher Unterstützung der Hanns-Seidel-Stiftung erstellt. Übersetzung: Erika Hambuch.

29 Aus der neueren ungarischen Fachliteratur zur Staatsweisheit von Cicero siehe HAMZA G.: *Cicero De re publicá-ja és az antik állambölcsélet. (Die De re publica von Cicero und die antike Staatsphilosophie)*. In: Cicero: Az állam. (Der Staat) Budapest, 2007. S. 7-56

PROF. DR. THEO SCHILLER

egyetemi tanár, Marburgi Egyetem, Politikatudományi Intézet

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA EURÓPÁBAN ÉS A VILÁGBAN

– FEJLEMÉNYEK ÉS LEHETŐSÉGEK

Ha a demokráciáról szeretnénk beszélni, érdemes a népszuverenitással kezdeni, mely minden demokrácia alkotmányának alapját képezi. A nép akarata kell, hogy legitimáljon minden politikai döntést, és minden polgárnak lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy hivatkozhasson a szabadság és egyenlőség jogára. Mivel gyakorlati okok miatt a nép nem dönthet mindenről közvetlenül, szükség van a választott képviselőkre. Ugyanakkor a polgárok a választásokon kívül is kell, hogy ellenőrizzék képviselőiket, a döntési eljárásokat és magukat a döntéseket is, ezeket pedig ismét saját kézbe is kell, hogy vehessék. Mindennek vonatkoznia kell az összes szintre – a nemzetállamok, a régiók, az önkormányzati politika és Európa szintjére is.

A közvetlen demokrácia alapvető vonásait röviden a következő kulcsszavakkal lehetne meghatározni: adott témára összpontosító eljárás, a polgárok közvetlen döntési joga tartalmi kérdésekben, egy ebből következő közéleti vita, valamint a képviseleti demokrácia kiegészítésének és ellenőrzésének funkciója. A hivatalt viselő személyek közvetlen választása és visszahívása a képviseleti demokráciához tartozik, így ezekkel ehelyütt nem foglalkozunk.¹

A fenti alapelveknek eleget tevő politikai folyamatok leginkább két formában jelennek meg. Egyrészt olyan népszavazásokról beszélünk, melyeket ad hoc hajtanak végre a kormány és a parlament döntése alapján. Másrészt pedig léteznek *intézményesült eljárások*, melyek alapvetően meghatározzák a népi döntések formáját és szabályait. Az eljárási formák spektrumába tartozik a kötelező referendum, az állami szervek által kezdeményezendő referendum, a nép által kiváltott népi kezdeményezés (ún. „Volksbegehren”, azaz népakarat), a polgárok által kezdeményezett törvényi referendum, valamint az ún. agenda-kezdeményezés, mely nem teljes eljárásként a parlamentnek, vagy európai viszonylatban a Bizottságnak nyújt be javaslatot. Alapvetőnek tarom, hogy különbséget tegyünk az ad-hoc-referendumok és az intézményesült eljárások között. Az ad-hoc-népszavazások bizonyos helyzetekben igen fontosak lehetnek, de mégiscsak egyszeri jelenségekről beszélhetünk, melyek egy évtizedben talán csak egyszer fordulnak elő. Az intézményesült eljárások ellenben hosszú távon is alkalmazhatók, világos szabályokon alapulnak és a részvételi formák széles spektrumával rendelkeznek.

¹ Részletesebben a definícióról és az elméletről lásd *Theo Schiller (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt/Main-New York: Campus.

A következőkben először a világot jellemezném néhány szám segítségével, ezután az ad-hoc-referendumokra térek ki részletesebben, majd a közvetlen demokrácia intézményesülésének folyamatait világítom meg, végül az európai országokban létező közvetlen demokráciák különböző profiljaiban fogok elmélyedni. Legvégül pedig az Európai Unió szintjén megjelenő európai polgári kezdeményezésre világítok rá röviden.

1. Közvetlen demokrácia szerte a világban – rövid áttekintés

A világon elterjedt közvetlen demokráciákról kevés áttekintés létezik, az egyik legismertebb David Altman² műve, mely 2009-ben 195 országból indul ki (ez a szám 1990 körül megnőtt). Ha ezeket nagy vonalakban osztjuk demokráciákra, autoriter rezsimekre és vegyes renddel rendelkező (hibrid) országokra, akkor kb. egyharmados felosztást kapunk (kb. 65 ország). A demokratizálódás ún. harmadik szakaszában, ill. a hidegháború véget értével, nőtt azon államok aránya, melyeket demokratikusnak vagy fél-demokratikusnak nevezhetünk. Altman megszámlolta a világon előforduló közvetlen-demokratikus eljárások minden, a *gyakorlatban előforduló* esetét, és azt a világos tendenciát mutatta ki, hogy 1960 óta ezek az eljárások évente és államonként megduplázódtak. 1985 – 2009 között 127 országban összesen mintegy 950 ilyen eljárás létezett, a másik oldalon pedig 68 olyan ország volt, ahol semmilyen ilyen jellegű eljárásra nem kerül sor. Persze figyelembe kell vennünk, hogy a nevezett összes eljárás kb. 42 százaléka Svájcban folyt, szövetségi szinten. Ha tehát realisabb képet szeretnénk kapni, Svájcot, mint különleges esetet, zárójelbe kell tennünk és külön fejezetben tárgyalnunk.

Ha Altmannal egyetemben durván két eljárási formát különböztetünk meg, és az egyiket *top-down-eljárásnak* (azaz az állami szervek által kezdeményezett népszavazásnak) a másikat pedig *bottom-up-eljárásnak* (azaz a polgárok kezdeményezte szavazásnak) nevezzük, akkor az esetek mintegy 65 százalékát felülről, és 35 százalékát alulról indítványozták. Svájc nélkül a 126 országban a top-down-esetek 70 százalékra, a bottom-up-eseteké 30 százalékra tehető. A 328, polgárok által kezdeményezett esetből (bottom-up) egyébként is 167 eset, vagyis 51 százalék Svájcban való. Svájc, Olaszország, Liechtenstein és Uruguay egyesíti az összes, a nép által indítványozott eljárás 81 százalékát. Viszont a „fentről” kezdeményezett, gyakorlatban lefolytatott eljárásokra sokkal jellemzőbb a szórás világszerte.

Ha megvizsgáljuk az eljárási esetek eloszlását demokráciákban, hibrid-rezsimekben és autokráciákban, nem meglepő, hogy a demokratikus államokban a közvetlen demokrácia gyakorlati példái érezhetően gyakoribbak, mint hibrid rendszerekben vagy autokráciákban.

2 David Altman (2011): *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press. Grundlegende Daten auch bei David Butler/Austin Ranney, eds.(1994): *Referendums around the World*, Washington D.C.: AEI Press. Lawrence LeDuc (2003): *The politics of direct democracy. Referendums in global perspective*, Peterborough, Ont.: Broadview Press.

2. Ad-hoc-referendumok / plebiszcitumok

Először is a közvetlen demokrácia intézményesült eljárásai helyett vessünk egy pillantást az állami szervek által kezdeményezett ad-hoc-népszavazásokra. Tehát top-down-eljárásokról van szó, melyeket általában referendumoknak vagy plebiszcitumoknak szokás nevezni, és melyek szabályait gyakran egy ad-hoc-törvény rögzíti, így tehát akár nagyon eltérőek is lehetnek. A háttérben bizonyos alapvető kérdések vagy konfliktusok húzódnak meg, ezeket szeretnék népszavazás segítségével eldönteni és nagyobb legitimitással felruházni. A döntés tárgyának viszonylag széles spektrumában azért néhány fajsúlyos témát meg lehet különböztetni.

2.1. *Állami függetlenség, leválás, valahová tartozás*

Számos referendum tárgya volt az állami függetlenség kérdése. Már a 20. század elején is voltak ilyen döntések, így például Norvégia leválása Svédországról 1905-ben, Izland szétválása Dániától 1944-ben. Az 1950-es, 1960-as években főleg a gyarmatosítás megszűnésének folyamatát kísérték népszavazások a volt brit és francia gyarmati birodalom megszűnésekor. Példaként álljon itt Ruanda 1961, Rhodézia/Zimbabwe 1964-ben és még más esetekben is, Djibouti 1977, a legújabb példa pedig Dél-Szudán 2011-ben. A Szovjetunió szétesése is számos függetlenséget eldöntő referendumot vont maga után (így pl. Ukrajna 1991, a Kaukázus országai és a Baltikum államai 1991, közép-ázsiai országok 1991), hasonlóképp Jugoszlávia felbomlása (Szlovénia 1990, Horvátország 1991, Macedónia 1991, Bosznia-Hercegovina 1992). Több alkalommal, de mindig sikertelenül próbált Québec kiválni Kanadából (1980, 1992). A függetlenedési referendumok egyrészt a leválás legitimitációját szolgálják, másrészt az új állam népének mobilizálását és integrációját.

Már az első világháború után is sor került népszavazásokra a valamikori Német Birodalom és Ausztria számos területén annak eldöntésére, hogy az adott terület a jövőben melyik államhoz tartozzon, így pl. Salzburgban, Felső-Sziléziában vagy Schleswigben.

A referendumok másik dimenziójában a devolúcióról, illetve bizonyos államrészeknek adandó autonómiáról döntöttek. Gondoljunk itt Grönland önkormányzatiságára 1979-ben (Dánia), Skóciára és Wales-re 1979-ben (Nagy-Britannia) vagy több spanyolországi régió autonómia-státuszára 1979/80-ban.

2.2. *Nemzetközi szerződések, szuverenitás leadása*

A másik oldalon az államok szuverenitásra vonatkozó alapjainak problémaköre található, amikor szövetséget kötnek, vagy egy szövetségbe belépnek, esetleg nemzetek feletti egyesülések javára megválnak bizonyos szuverenitási jogoktól. Ide tartozik a katonai szövetségekhez, így pl. a NATO-hoz történő csatlakozás (Spanyolország 1986, kelet-európai országok, mint Magyarország 1997). Másik esetben pedig a csatlakozásokra az

Európai Közösséghez gondolunk, így például az Európai Unióhoz – itt megemlítem Nagy-Britanniát (1975), Finnországot és Svédországot (1994) valamint Közép- és Kelet-Európa államait (2003/04).

2.3. Demokratikus átmenet, átalakulás, új alkotmányok és konfliktusok szabályozása

Az ad-hoc-referendumok harmadik témakörébe nem a szuverenitás külső problémái tartoznak, hanem a politikai rendszer és az alkotmány alapvető kérdései az országon belül. A referendumok a transzformáció folyamatait érintik, amikor egy állam az autoriter uralomból a demokráciába jut. Olaszországban a fasizmus megbukása után először arról tartottak népszavazást, hogy monarchia vagy köztársaság legyen az államforma (1948). Görögország 1924-ben népszavazással döntött a köztársaság mellett, majd 1935-ben a monarchia mellett, 1973/74-ben pedig referendumokkal vetett véget a katonai diktatúrának és szavazott a monarchia ellen, ill. a köztársaság mellett. Spanyolországban referendummal támogatták meg 1976-ban a demokráciához vezető utat, majd 1978-ban az új alkotmányt is. Dél-Koreában az 1978-as népszavazás pecsételte meg az elnöki diktatúra végét. Dél-Afrikában is az 1987-es népszavazással fektették le az apartheid-rezsimtől való elfordulás alapjait. Oroszországban Borisz Jelcin 1993-ban referendummal próbálta stabilizálni a potenciális demokráciába vezető utat. Lengyelország 1987-ben és 1996-ban szavazott gazdasági és politikai reformokról. Latin-Amerikában a „demokratizálódás harmadik hulláma” során egy sor népszavazást tartottak. Kenyában 2005-ben és 2010-ben szavaztak új alkotmányról. Referendummal döntött Malawi 1993-ban a többpártrendszer bevezetéséről, Uganda 2000-ben és 2005-ben az egypártrendszer megszüntetéséről.

Nem minden, referendum segítségével eldöntött alkotmánypolitikai konfliktus volt egyben alapvető demokratizálódási konfliktus is. Némelyik népszavazás korlátozott alkotmányos- vagy intézményi konfliktusra vonatkozott, így pl. mikor Madagaszkáron 1992 és 2012 között legalább ötször szavaztak az elnöki hatalomról. Brazília 1993-ban döntött az elnöki rendszer bevezetéséről. A tágabb értelemben vett alkotmányos kérdéskörbe tartozik az a választójog is, melyről pl. Nagy-Britanniában tartottak ad-hoc-referendumot 2012-ben.

2.4. Stratégiákról szóló döntések

Ezen felül létezik egy sor olyan belpolitikai konfliktus, melyben referendummal döntöttek. Így például Norvégia 1926-os és Finnország 1931-es népszavazása az alkoholtilalom megszüntetéséről szólt. Svédországban 1980-ban az atomenergiáról, Portugáliában 1998-ban a művi abortuszról, Bolíviában 2000-ben a víz privatizációjáról szavaztak.

Itt ismételnem hangsúlyoznom kell, hogy az ad-hoc-népszavazások tárgyának e széles spektrumát top down kezelték, azaz különböző állami szervek (kormány, államelnök, parlament) rendelték el. Mivel ad-hoc jellegű referendumok voltak, az eljárás szabályait

törvényekben vagy dekrétumokban fektették le, így különbözőképpen alakulhattak, tehát nem általánosíthatók. A téma, kérdésfeltevés, időpont és az eredmény kezelése nagyban függött az adott jogalkotástól. Tendenciáját tekintve a kormányzati szervek egyik eszközéről beszélhetünk, tehát egy ún. plebiszcitumról. Az ilyen eljárások gyakran egyszeri vagy legalábbis ritkán fellépő eseménynek számítanak, nem válnak intézménnyé és főleg nem a kultúra részévé.

3. A közvetlen demokrácia intézményesülése

Az ad-hoc-referendumokkal erős ellentétben áll az a konstelláció, hogy a közvetlen demokrácia eljárásai intézményesülnek, és a demokratikus intézmények keretén belül saját pozíciót kapnak. Rögzítik az eljárási szabályokat, párhuzamosan több eljárástípust is alkalmazhatnak, és valószínűsíthető, hogy az idők folyamán az adott eljárásokat többször is használják. Érdemes megkérdezni, hogy miként jön létre az intézményesülés, eközben mely eljárástípusok alakulnak ki, és a közvetlen demokrácia, mint intézmény keretében miféle gyakorlat szilárdul meg. Mielőtt erre kitérnék, engedjenek meg egy rövid mennyiségi áttekintést a világ különböző régióiról.

3.1. Világrégiók szerinti intézményesülés

A világ régiói erősen eltérnek egymástól abban a tekintetben, hogy az államok (nemzeti szinten) egyáltalán kifejlesztették-e a közvetlen demokrácia intézményeit, és hogy milyen eljárási típusok honosodtak meg.³ Ami pedig különösen érdekes, az a referendum-eljárás (top down) és a népi kezdeményezés (bottom up) közötti megoszlás, hiszen ez utóbbi indikátorként szolgálhat arra, milyen mértékben engedélyezett a polgárok aktív szerepvállalása, és azok hogyan tudják használni a kezdeményezési jogkört.

145 országból összesen 91-ben léteznek a közvetlen demokráciának eljárásai, 54-ben nincsenek ilyen eszközök. Európa több mint 50 országára még külön ki fogunk térni. Afrikában hasonlóan nagyszámú államról beszélhetünk (52), ezek között 47 ismeri a referendumot, de csak 4 a kezdeményező eljárást (melyet még sehol nem alkalmaztak). Latin-Amerikában 42 ország található, köztük 26 ismeri a referendumot, 8 a népi kezdeményezést (4 országban alkalmazták is már). Ázsiához 32 ország tartozik (a közép-ázsiai államokat is idevéve), ezek közül 21-ben létezik referendum és csak 3-ban a kezdeményezési jog (lentől). Óceániához 19 államot sorolunk, köztük 11-ben ismert a referendum és 5-ben a kezdeményezési jog (3 országban használták is). Közép-Kelethez 14 állam tartozik, csak a referendumot ismerik, 6 országban, a népi kezdeményezést nem. Észak-Amerika két államában, az USA-ban és Kanadában nem

³ Az adatok innen származnak: International IDEA (2008): Direct Democracy. The International IDEA Handbook, Stockholm (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA).

rendelkeznek országos szintű szabályzással.

Összefoglalóan elmondható, hogy Afrika, Ázsia, Közép-Kelet, Észak-Amerika és Óceánia 119 országa közül 85-ben ugyan szabályozták a referendumra vonatkozó eljárást, de csak 12-ben a népi kezdeményezés eljárását, és mindössze 4 államban alkalmazták is azt. Latin-Amerika ennél előnyösebb képet mutat, a 42 államból 26-ban létezik a referendum-eljárás és 8-ban a népi kezdeményezési jog (bár csak 4-ben használták). Hangsúlyozni szeretném, hogy nem minden ország nevezhető demokráciának, ahol ismerik a referendumot. Gondoljunk csak a Közép-Kelet autoriter rendszereire, vagy a felbomlott Szovjetunió volt tagállamaira Kaukázusban és Közép-Ázsiában, esetleg Afrika számos országára, ahol a rezsimek által szabályozott és helyenként le is vezényelt referendum-eljárások semmiképp sem számítanak a közvetlen demokrácia formáinak.

Sőt demokratikus keretekkel rendelkező államokban is elképzelhető, hogy a fentről vagy letről kezdeményezhető népszavazás csak papíron létezik, és „alvó intézménynek” bizonyul.

A keletkezés típusa szerinti áttekintés után részletesebben ki fogok térni Európára.

3.2. Keletkezési típusok

Járjunk most annak utána, hogy a közvetlen demokrácia intézményesülése egyáltalán milyen feltételek mellett valósul meg. Léteznek olyan okok, melyek miatt ez az intézményesülés inkább valószínűtlennek tűnik. Hiszen a képviseleti demokráciában a politikai elit szívesen hivatkozik a népszuverenitásra és a választásokkal megvalósuló legitimitásra, tehát kevés készséget mutat arra, hogy döntési hatalmát megossza a polgárokkal. Különböző történelmi és politikai konstellációkat lehet beazonosítani, melyek megkönnyítik a nevezett intézményesülést. Én most négy keletkezési típusra fogok összpontosítani. A már fent említett tényezők részben ismétlődni fognak.

Az egyik első okozati konstellációt képezik a mélyreható *hatalmi konfliktusok a társadalomban*. Példaként álljon itt Svájc esete 1870 és az amerikai szövetségi államok esete 1890 körül, amikor is a középrétegek és a munkások fellázdak a kapitalista oligarchák ellen, akik pedig uralták a parlamenteket és a végrehajtó hatalmakat. Itt a közvetlen demokrácia a parlament ellensúlyaként és a hatalom tartós ellenőrzésére szolgált. Itt található meg a lehető legszélesebb eljárási spektrum is, mégpedig a kötelező jellegű, alkotmányról szóló szavazás, a törvényekről szóló szavazás, a népi kezdeményezés, sőt az észak-amerikai szövetségi államokban és a svájci kantonokban még a pénzügyi referendum is. A liberális eljárási szabályok, az alacsony aláírási küszöb és a minimális tartalmi korlátozás a témákat illetően megkönnyíti a polgárok számára az alkalmazást.

Másodszorban *az állami függetlenség folyamatai* segítették elő a közvetlen demokrácia eljárásainak meghonosodását. Ilyen esetekben a függetlenség megvalósítására irányuló közvetlen demokrácia azt a célt szolgálja, hogy a homogénként értelmezett, új államalkotó népet tartósan lehessen mobilizálni és integrálni – mind befelé, mind kifelé. Klasszikus

példaként említhetném Írországot, annak 1937. évi alkotmányát, amikor is lényegében csak az alkotmánymódosítások kapcsán kötelező referendumot vezették be, annak érdekében, hogy megvédjék az alapvető szociális és kulturális értékeket. A kötelező alkotmányos referendumra vagy egy, az állami szervek által megindított referendumra koncentrálnak a következő országokban is: Ausztrália 1906, Izland 1944 (függetlenné válás Dániától), Málta 1964, vagy újabb példa Észtország is (1991). Amennyiben mégis bevezetnének kezdeményezési jogokat is, leginkább erősen megszorító szabályokkal (így magas aláírási küszöbvel).

A harmadik kialakulási konstellációhoz a *demokratikus rendszerváltás* folyamatai tartoznak. Erre példa Németország 1919-ben, Olaszország 1945/48-ban vagy a közép- és kelet-európai országok 1989/90 után. Európán kívül hadd említsem Ecuador az 1978-as és az azt követő évekből, vagy a Fülöp-szigeteket 1987-ből. Ebben a konstellációban a népszuverenitás eszközeként létrejövő közvetlen demokrácia egy időben alakul ki a képviselői demokráciával, ugyanakkor fennmarad egyfajta strukturális bizalmatlanság a megelőző rezsim látens követői és szervezetei iránt. Ennek következménye pedig, hogy a szabályzás inkább megszorító jellegű.

Negyedszerre pedig fontos szerepet játszanak a *politikai rendszer behatárolt konfliktusai*. Példaként Uruguay említhető, ahol már 1912-ben megindult egy évtizedeken át tartó, a kormányzati szervek által működtetett reformfolyamat az elnöki hatalommal való ismételt visszaélés ellen, és egy kollegiális kabinet illetve hatalomkorlátozás mellett. A direkt-demokratikus hagyományt 1917 és 1934 között ad-hoc-plebiszcitumokkal alapozták meg, ezt követte a leszabályozott, kötelező alkotmányos referendumok, plebiszcitumok és alkotmányiniciatívák egész sora, valamint 1950 és 1970 között a polgárok által kezdeményezett eljárási formák látványos gyakorlata.⁴ Bolíviában jóval később, 2004 után intézményesült a közvetlen demokrácia, a természetes erőforrások – elsősorban a földgáz – feletti regionális vagy központi rendelkezés kapcsán kialakult konfliktus folyamán. Jellemző európai példa erre a konstellációra Franciaország, itt is De Gaulle alkotmányreformja az 1958/62-es évekből.

4. Elmélyülés: Eljárási minták Európában

Az intézményesülési feltételek általános bemutatása után szeretnék részletesebben szólni az európai országokban létező közvetlen demokrácia intézményesült profiljairól. (Svájcot és Magyarországot nem kívánom érinteni, ezeket más előadók mutatják be.) Európához összesen 54 állam tartozik, köztük 43 rendelkezik referendumos eljárással, 18 polgárok által kezdeményezhető eljárással, ezek közül pedig 6 országban többször használták is ez utóbbi nevezett eszközt (Svájc jelentős szerepét itt szintén figyelmen kívül hagyjuk).⁵

⁴ David Altman (2011), 140. oldaltól (lásd. 1. megjegyzés).

⁵ Adatok innen: *International IDEA* (2008): Direct Democracy. The International IDEA Hand-

Kezdjük a *válságjellegű alkotmányos konfliktus* típusával, mint amilyen pl. 1958-ban Franciaországban alakult ki. Az algériai kérdéssel a háttérben De Gaulle megvalósította az elnöki alkotmányt (referendummal), később a közvetlen választást is; az alkotmányban csak az államelnök népszavazás-küldésre vonatkozó jogát rögzítették. A fennálló demokráciákban egyébként egy ilyen folyamat egyedülálló maradt Európában.

Egy másik konstellációra szolgálnak például azok az országok, melyek az *állam függetlenedési folyamatán* mentek keresztül. Eddigi példánk Írország volt, ahol a függetlenség 1937-ben lezárult, és ahol az alkotmánymódosításhoz szükséges referendumot írták elő, melyet az alkotmányban rögzített katolikus erkölcsi értékek kapcsán többször alkalmaztak is. Az 1964-ben függetlenné vált Málta azt a lehetőséget rögzítette, hogy a parlament kezdeményezzen referendumot, bár ez az eszköz „alvó szabály” maradt az EU-hoz történt csatlakozásig és a 2012-es, a házasság felbontásáról szóló szavazásig. (Hasonló a helyzet Izlandon is, mely 1944-ben vált függetlenné, és ahol az elnöki referendumot csak a 2008. évi pénzügyi válság kapcsán alkalmazták.)

Európában számos ország csak 1990 után vált ismét függetlenné. Gondolok itt Észtországra, Lettországra és Litvániára, mely országok függetlenedtek a Szovjetuniótól, valamint a valamikori Jugoszláviától elváló Szlovéniára, Horvátországra és Macedóniára. (Később Montenegró vált ki a Szerbiával alkotott szövetségből, Bosznia-Hercegovinát pedig e helyütt nem tárgyaljuk a háborús kontextus miatt.) A felsorolt közép- és kelet-európai országokban kötelező referendumot tartottak a központi állami értékekről, néhány országban ezen felül iniciatív-eljárásokat is, bár inkább restriktív követelményekkel (pl. Lettországon és Litvániában, kivételt képez itt Szlovénia). A Cseh Köztársaság és Szlovákia szétválása csak az utóbbi országban vezetett referendumhoz és népi kezdeményezéshez.

A fenti új államokra még egy alapvonás jellemző, mégpedig kettős átalakulás, a gazdasági rendé, és a demokratikus rendszerré válásáé. Így aztán átfedések figyelhetők meg a történelmi-politikai befolyásoló tényezők között, a közvetlen demokrácia kialakítása pedig némileg eltér egymástól. Egyébként minden itt említett országra érvényes, hogy nemzetek feletti közösségekhez történő csatlakozás előtt, mint pl. 2003-ban történt az Európai Unióhoz, a néppel referendumban legitimáltatták a lépést a szuverenitás korlátozása miatt. Ugyanez vonatkozott Írországra is 1972-ben, mely később az Európai Szerződés lényeges módosításait és az alkotmánymódosításokat is referendum tárgyává kellett, hogy tegye. Egy részben hasonló, ugyanakkor nem szigorúan kötelező jellegű szabályzás és gyakorlat jellemzi Dániát, melyet ezen a helyen nem függetlenedő országgént kívánok megnevezni.

Az európai államok egy harmadik csoportja a *demokratikus rendszerváltozás* strukturális háttérével rendelkezik, bár eltérő történelmi időszakokban. A képvisleti demokrácia

book (vgl. Anm. 1). *Maija Setälä/Theo Schiller, eds. (2012): Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

kiegészítése a közvetlen demokrácia formáival ambivalens képet mutat, illetve a párt- és parlamenti elit részéről némi bizalmatlanságot is a túl erős népi részvétellel szemben. Itt említeném először is Németországot, ahol az 1919-es Weimari Alkotmányban felvették a népszavazás több válfaját, valamint az egyik kezdeményezési eljárást („Volksbegehren” azaz népi óhaj, népakarat), mely a 10 százalékos aláírási kvórummal inkább szigorító jellegű volt. Ugyanakkor a választásra jogosultak elvárt 50%-os részvételi aránya nemigen adott esélyt sikeres szavazásra (a két végrehajtott népszavazásból – 1926-ban és 1929-ben – nem született érvényes eredmény). Ausztria az 1920. évi alkotmányban kínált lehetőséget az agenda (azaz a napirendre-tűzést kezdeményező, nem teljes) eljárásra, 1929 óta az alkotmány teljes revíziója esetén lehetséges a kötelező referendum, illetve a Szövetségi Parlament által indítható törvényi referendum. (1989-ben ezekhez társult a nem kötelező érvényű népmegkérdezés – „Volksbefragung” – lehetősége.) Szeretném megemlíteni Liechtensteint is, ahol 1921 óta léteznek meglehetősen előnyös eljárási formák, beleértve a populáris törvényi referendumot és a népi kezdeményezést is.

A demokratikus transzformáció *második fázisa* 1945 után zajlott Olaszországban és Németországban, amikor szakítottak a fasizmussal és a nemzeti szocializmussal. A néppel szembeni bizalmatlanság kétarcú volt, fennállt egyrészt a totalitárius múlttal, másrészt a hidegháborús időszak kommunizmus-veszélyével szemben. Így aztán Olaszország alkotmányában 1948-ban rögzítették a populáris referendum lehetőségét, de annak végrehajtási törvényét egészen 1970-ig halasztgatták. Az olasz „referendum abrogativo” könnyen kezdeményezhető lett (kb. 1 % aláírási arány), ugyanakkor megkövetelik a szavazásra jogosult polgárok 50 százalékos részvételét ahhoz, hogy a népszavazás érvényes legyen. Mindemellett a mai napig mintegy 70 ilyen referendumot tartottak fontos erkölcsi, gazdasági, szociális és alkotmánypolitikai kérdéssről. A politikai rendszerválság idején, 1992/93 tájéka az első, a választási jog és a kormányzati szervezet reformjára irányuló lépések különösen hangsúlyossá váltak. Miután vagy 15 éven át egy szavazás sem érte el az érvényességet, 2011-ben négy referendummal vette kezdetét Berlusconi bukása (többek között egy olyan törvény ellen volt népszavazás, mely előnyös helyzetbe hozta volna őt bírósági eljárás esetén; szavaztak az újabb atomerőművek és a vízszolgáltatás privatizációja ellen is). Tehát az abrogatív (lerontó) referendum is bír egyfajta biztosító funkcióval, ha válság idején meg kell óvni a demokráciát.

Németországban 1945 után nem rögzítették a közvetlen demokráciát az 1949. évi Alaptörvényben. Azonban a tartományok többségében az 1946 utáni tartományi alkotmányokban megjelölték a népi kezdeményezési jogot („Volksbegehren”), bár többnyire rendkívül magas küszöbértékkel. A választásra jogosultak 20 százalékának aláírására volt (Hessen tartományban még ma is) szükség, ami az eljárást de facto megakadályozta. Bajorország a maga 10 %-os küszöbével szinte mérsékeltnek számít, így néhány alkalommal a gyakorlatban is hasznosítható fontos joggá vált (pl. rádióadók szabadsága mellett, egyházi oktatásügy ellen, környezetvédelmi ügyekben alkalmazták). A nyugati tartományokban csak 1990 után indultak be jelentős reformok (lásd lent).

A demokratikus átalakulás *harmadik fázisa* az 1970-es évek közepére tehető, amikor Portugáliában, Görögországban és Spanyolországban megbuktak a diktatúrák. Ugyanakkor a közvetlen demokrácia intézményesülése gyengére sikeredett: Görögországban gyakorlatilag egyáltalán nem valósult meg, Portugáliában csak az elnöki referendum gyenge opciója, Spanyolországban pedig a kezdeményezési jog létezik, mely alapján a parlamentnek nyújtható be egy javaslat (ún. agenda-eljárás), melyhez 500 ezer aláírásra van szükség (tehát annyira, mint Olaszországban az abrogatív referendumhoz) – alkalmazása tehát ennek megfelelően csekély.

Végül a demokratikus rendszerátalakulások *negyedik fázisa* köszöntött be az 1989/90-es évektől kezdődően Közép-és Kelet-Európában. Miután már fentebb megneveztem azokat az országokat, melyek elnyerték az állami függetlenséget is, most csak a „tisztán rendszerváltó” országokra világtok rá: Lengyelország, Cseh Köztársaság, Magyarország, Bulgária és Románia, valamint Kelet-Németország. Ami a közvetlen demokrácia intézményeit illeti, Magyarország jutott a legmesszebbre, itt létezik a kormányzati szervek által indítható referendum, a teljes körű népi kezdeményezési eljárás is (igaz, kezdetben 50 százalékos részvételi küszöbvel), valamint kisebb kezdeményezési jogok is. A Cseh Köztársaságban viszont lemondtak róla teljesen, Lengyelországban csak az agenda-eljárás kezdeményezhető, Romániában pedig egy rendkívül korlátozott, gyakorlatilag alkalmazhatatlan agenda-eljárást vezettek be. Bulgária egy fentről meghirdethető népszavazást tett lehetővé, melyet eddig még nem alkalmaztak, és csak 2009-ben vezette be a kezdeményezési eljárást, mely nagyon szigorú feltételekhez van kötve (legelőször 2013-ban alkalmazták, egy atomerőmű megépítése kapcsán). Összességében ezekben a „tisztán rendszerváltó” államokban a közvetlen demokrácia eljárásai csak alacsony szinten valósultak meg. A többi közép-kelet-európai államban, ahol az átalakulás összekapcsolódott a függetlenséggel, egészébe véve több népszavazás-kezdeményezési jogot, és így sokkal inkább polgárbarát részvételi lehetőséget biztosítottak.

Hadd tegyek a rendszerváltozások negyedik fázisa kapcsán egy kiegészítést Németországhoz: Minden keletnémet tartomány beépítette alkotmányába a népszavazás-kezdeményezési jogokat („Volksbegehren” és „Volksentscheid”), közepesen szigorú feltételekhez kötve és egynémely problémásnak mondható korlátozással, különösen pénzügyi témákban. Ezzel egy időben és további, különböző faktorokkal a nyugatnémet tartományokban is elindult egy reformfolyamat, melynek során néhányban akkor először vezették be a népi kezdeményezést (Schleswig-Holstein, Hamburg), másokban pedig jelentősen megkönnyítették az eljárásokat (pl. Észak-Rajna-Vesztfália, Berlin, Bréma). A legtöbb tartományban első alkalommal 1990 után tették lehetővé önkormányzati szinten is a népi kezdeményezési eljárást.

5. Aktuális fejlemények / viták

Ezen történelmi és strukturális háttér ismeretében most a jelenlegi fejleményekről szeretnék néhány információt és megjegyzést hozzáfűzni az eddigiekhez.

Először is meg kell állapítanunk, hogy egynémely államban országos szinten de facto teljesen hiányoznak a közvetlen demokrácia intézményei – így pl. Belgiumban, Németországban (egy kivétellel: a tartományok területi változásaira vonatkozóan), Hollandiában (egy petíciós eljárás), Svédországban, a Cseh Köztársaságban, az Egyesült Királyságban és Cipruson. Finnország legalább az agenda-eljárást bevezette, igaz, csak 2012 közepén. Más országokban pedig gyakorlatilag nem használják a lehetséges top-down-eljárásokat (tehát alvó intézmények), így Luxemburgban, Máltán vagy Portugáliában, de 2008/09-ig Izlandon sem – ahol viszont a pénzügyi válság a közvetlen demokrácia jogainak bővítését váltotta ki. Ausztriában is csak egyszer került sor a Nemzeti Tanács, azaz a parlament által kiírt népszavazásra (egy atomerőmű leállításáról 1978-ban), illetve nemrég (2013) volt egy nem kötelező jellegű voksolás a kötelező sorkatonai szolgálat megszüntetéséről. Jelenleg arról folyik ott a vita, hogy az agenda-eljárást („Volksbegehren”) kiépítsék-e olyan kezdeményező eljárássá, mely kötelező erejű népszavazást tenne lehetővé – azonban nem sok kilátás van a sikerre.

Európa egyes országaiban bizonyos konfliktusos témák tartják életben a közvetlen demokrácia alkalmazását. Ilyen téma például – ismételt – az állami függetlenség. Katalónia (Baskföldhöz hasonlóan) szeretne például leválni Spanyolországról, de a spanyol kormány ebben a régióban a népszavazást alkotmányellenesnek tartja és ellenzi. De Skócia is a teljes függetlenségre törekszik, és már régebben is több autonómia mellett voksolt; a brit kormány ígéretet tett arra, hogy erről a kérdésről 2015-ben népszavazást ír ki (és abban reménykedik, hogy a skótok majd határozott nemet mondanak).

Az Egyesült Királyság, a parlamenti szuverenitás klasszikus országaként hagyományosan nem nagy barátja a közvetlen demokráciának, meglepően aktív a referendumokat illetően. Nemrég már a két koalíciós partner, a tory-k és a szabaddemokraták közti választójogi konfliktust is népszavazással oldották meg. Most pedig az EU-tagság elleni erősödő hangulatot próbálja meg David Cameron miniszterelnök referendum segítségével (majd 2017-ben) csillapítani. Az Egyesült Királyságban továbbra is a fentről kezdeményezett, ad-hoc-eljárások pragmatikus használatáról beszélhetünk, intézményszerűséssel nem érdemes számolni.

Ha a közvetlen demokrácia eszközeinek nemzeti szintű alkalmazását nézzük, Németország továbbra is „fejlődő országnak” nevezhető. Mivel 1949-ben a demokratikus átalakulás impulzusát elnyomta az ország kettészakítása és a kommunizmustól való félelem, évtizedek óta a kizárólagos képviseleti alkotmány mítosza dominál. Az 1990-ben bekövetkezett egyesítés óta egyre többen hangoztatják, hogy szövetségi szinten is be kellene vezetni a közvetlen demokrácia formáit. Azonban a szociáldemokraták és a zöldek alkotta koalíció 2002-ben a CDU/CSU ellenében nem tudott

az alkotmánymódosításhoz szükséges kétharmados többséget elérni a törvényjavaslat mellett. A pártprogramok, a közvélemény trendjei az államelméletben és a sajtóban is egyre érthetőbben fogalmazzak. De akkor is, ha a lakosság már régóta mintegy 70 százalékban támogatja a népszavazás különböző formáira („Volksinitiative” és „Volksentscheid”) vonatkozó követelést, a siker bizonytalan. Az európai pénzügyi válság egy újabb tényezőt hozott felszínre. Ugyanis ha a gazdaság- és költségvetés-politika fontos jogosultságait az Európai Unióra kell átruházni, vagy valamilyen szabályzatot az EURO-övezet országaira, az beavatkozást jelentene Németország szuverenitási jogaiba is. Ebben sokan az alkotmány és a demokrácia minőségének jelentős megváltoztatását látják, és elengedhetetlennek tartják a népszavazást az ennyiben „új alkotmányról” (Alaptörvény 146. §). Ami a dologban különösen érdekes, az az, hogy ezt a véleményt a Szövetségi Alkotmánybíróság bírái és kormánytagok is osztják. Persze az a kérdés, hogy egy ilyen, egyszeri alkalommal tartott európai referendum legitimálná-e a szuverenitás továbbadását, és hogy a saját országunkban mennyi népszuverenitást lehetne közvetlen-demokratikus módon számonkérni.

Európa számos országában tehát a nemzeti szintű közvetlen demokráciától még igen messze állnak. A polgárokhoz közel álló eljárások sokszor az önkormányzati politikában is hiányoznak.⁶ Egy sor államban ajánlatos lenne minimumként legalább az agenda-kezdeményezést bevezetni. Hogyan is lehetne az Európai Unió keretein belül megvalósítani az Európai Polgári Kezdeményezést, ha még a tagországokon belül sincs lehetőség erre a szerény részvételi formára? Ráadásul Európában inkább a népszavazások kormányzervek általi, fentről kezdeményezett eljárásai fordulnak leginkább elő. Ezekkel szemben a polgárok által kezdeményezett ún. populáris, törvényről szóló referendumoknak, és a népi kezdeményezéseknek kellene több teret engedni.

6. Az Európai Unió

A jelen demokráciaproblémája már egy jó ideje az Európai Uniót is érinti, melynek demokratikus hiányosságai sok dimenzióban megjelennek. A polgárok közvetlen demokratikus részvállalásának ötletét most integrálták először az EU szerződéses alapjaiba. Az Európai Konvent az Alkotmányos Szerződés tervezetében 2003-ban rögzítette a részvételi demokrácia általános alapelveit és egy „Európai Polgári Kezdeményezés” eljárását is, bár az 2005-ben a francia és a holland referendum során elbukott. Az új, 2009 decemberében hatályossá vált Lisszaboni Szerződéssel ezt az eljárást a 11.4. cikkben kodifikálták. Ennek értelmében „jelentős” számú tagország legalább 1 millió polgára az Európai Bizottság felé jogalkotási javaslatot terjeszthet be, mely azonban nem vezet népszavazáshoz (agenda-kezdeményezés). Maga a döntés a Bizottság kezében

⁶ Theo Schiller, ed. (2011): Local Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

van, később pedig a további jogalkotási eljárás szereplőinél.⁷

A végrehajtási törvény (Európai Polgári Kezdeményezésről sz. rendelet)⁸ 2011. április 1-én lépett hatályba, és a Kezdeményezés gyakorlati alkalmazási lehetőségét 2012. április 1. utánra tervezte. A minimum egy millió aláírást legalább 7 tagországból kell összegyűjteni. Ezekben a tagállamokban egyenként megszabtak egy aláírási minimumot, melyet az Európai Parlamentben ülő képviselők száma alapján számítanak ki (szorozva 750-nel). Így pl. Franciaországban 54.000, Lengyelországban 37.500, Magyarország tekintetében 16.500 és Dániában 9.750. A kezdeményezőknek egy hét tagból álló polgári bizottságot kell felállítaniuk, minden tagállamból egy-egy taggal. Javaslatukat még az aláírásgyűjtés előtt először is be kell jelenteniük – egy online-portálon keresztül – az Európai Bizottságnál, regisztráltatniuk kell magukat, és egyúttal információkkal is szolgálni a finanszírozásról.⁹ A Bizottság a regisztrálás előtt két hónapon belül megvizsgálja, hogy vajon a kezdeményezés az EU és a Bizottság illetékességén nyilvánvalóan kívül esik-e, nyilvánvalóan tisztességtelen, komolytalan vagy bántó-e, esetleg nyilvánvalóan ellentmond-e az Unió értékeinek. Amennyiben a regisztrációt elutasítják, mert az nem elfogadható, az elutasítást meg kell indokolni, illetve azt jogi úton meg lehet támadni. Az aláírások gyűjtése a regisztráció utáni 12 hónapon át papíron és online is lehetséges. Az aláírások eredetiségének vizsgálata a tagállamok feladata, az ehhez szükséges dokumentumokat is azok nevezik meg. Az aláírásgyűjtés lezárulta után az Európai Bizottság köteles lehetőséget adni a kezdeményezőknek arra, hogy nyilatkozzanak a kezdeményezésről, ezen felül egy meghallgatás keretében az Európai Parlamentben is bemutatathatják azt. A Bizottságnak három hónapon belül kell eldöntenie, hogy a polgári kezdeményezés tartalmával érdemben foglalkozni fog-e. Az elutasítást meg kell indokolnia. Mivel a kezdeti szakaszban néhány technikai probléma lépett fel, a Bizottság részben meghosszabbította az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos határidőket.

A jelenlegi gyakorlat csak a kezdeményezések bejelentését, az esetleges elutasításokat és a végleges regisztrációkat képes átfogni. 2012. május 9-én, az Európa Napon regisztrálták az első, „Fraternité 2020” elnevezésű kezdeményezést. Ennek célja, hogy növeljék a forrásokat a tagállamok polgárai közötti kapcsolatok erősítéséhez. Az eltelt időben, 2013. április végéig, hét regisztrációs kérelmet utasítottak el, 16 kérelmet pedig regisztráltak. Öt kérelmet visszavontak, de hármat közülük ismét benyújtottak és regisztráltattak, azaz jelenleg 14 regisztrált kérelem létezik. Ezekhez gyűjthetnek most aláírásokat, olyan ügyekben, mint pl. a víz és a higiéniai alapellátás (szennyvízhálózat)

7 Bevezetések: *Bruno Kaufmann* (2012): *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, Brussels/Luxemburg: Green European Foundation / Initiative and Referendum Institute (IRI) Europe (sok gyakorlati megjegyzéssel és úrlappal). *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* (Dez. 2012, H. 4): Die Europäische Bürgerinitiative. Beschäftigungstherapie für das Volk? Themenheft mit zahlreichen Beiträgen, Stuttgart: Lucius und Lucius.

8 EU Regulation No 11/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011.

9 http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm (más nyelveken is).

legyen emberi jog és közjó, nem pedig kereskedelmi árucikk; kapjon mindenki európai szintű, magas minőségű iskolai oktatást; függesszék fel az EU energia- és klímacsomagját; legyen médiapluralizmus; legyenek egységesek az európai mobiltelefonos tarifák; keressék meg a feltétel nélküli alapjövedelemhez vezető utat; vagy kezdeményezés az európai választójog módosításáért. Többek között elutasították annak a kezdeményezésnek a regisztrálását, mely az atomenergia elutasítását célozta meg, éppúgy a bikaviadal betiltását vagy egy szociális és ökológiai fejlesztési bank alapítását kitűző kezdeményezést. Leginkább az európai szerződések megszegése, az EU és a Bizottság nem megfelelő illetékessége, a jogalap hiánya vagy a kezdeményezés nem egyértelmű tárgya volt az elutasítás indoka. Úgy tűnik, hogy eddig tényleg csak a beadványok nyilvánvaló hibái miatt utasítottak vissza kérelmet.

Az első kilenc, folyamatban lévő kezdeményezéshez 2013. november 1-én jár le az aláírásgyűjtés (meghosszabbított) határideje. Még bizonytalan tehát, mennyire lesz sikeres a támogatottságuk, mint ahogy az is, hogy a Bizottság az eredményt milyen mértékben fogadja el.

Az Európai Polgári Kezdeményezést több dolog is jellemzi: az EU-ban ez az első lehetőség arra, hogy a polgárok (és a civil társadalom szervezetei) letről kezdeményezzenek egy eljárást, amivel közvetlenül kifejezhetik politikai akarataikat. Az EPK nem csak lehetővé teszi a nemzeteket átfogó akciókat, de kifejezetten meg is követeli azokat. Ezáltal új hálózatépítési lehetőségek nyílnak meg, és új terek az európai politikai nyilvánossága számára. Nagyon fontos perspektíváról van tehát szó.

7. Záró megjegyzések

Előadásom elején arról beszéltem, hogy a legutóbbi évtizedekben a közvetlen demokrácia gyakorlata és intézményesülésének szabályozása jelentősen megerősödött. Bizonyára nem lesz egyszerű ezt a trendet így folytatni. Az intézményesülés feltételei például nem csak úgy maguktól adódnak. Másrészt viszont a gazdaságban, a politikában és a demokráciában jelenleg is léteznek válságterhes fejlemények. Ezeket nem utolsó sorban a globalizáció, a gazdasági instabilitás, és a nemzetállamok illetve azok demokrácia-kapacitásának viszonylagosságága táplálja. Nemzetek feletti szinten történő kiváltásuk a demokratikus politika és az intézmények terén nem valószínű. Így tehát a meglévő eljárási formák használata mellett egyre több érv fog szólni. Új intézmények pedig inkább meglepetésszerűen és vitákat kavaráván, nem pedig megtervezetten fognak létrejönni.

A fordítás a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült. Fordította Hambuch Erika.

DIREKTE DEMOKRATIE IN EUROPA UND IN DER WELT – ENTWICKLUNGEN UND CHANCEN

Wenn man über Demokratie spricht, muss man mit dem Prinzip der Volkssouveränität beginnen, das jeder Verfassung einer Demokratie zugrunde liegt. Alle politischen Entscheidungen müssen durch den Willen des Volkes legitimiert sein, und alle Bürgerinnen und Bürger müssen sich auf die Rechte der Freiheit und Gleichheit berufen können. Zwar kann aus praktischen Gründen nicht alles vom Volk direkt entschieden werden, deshalb brauchen wir gewählte Vertreter. Aber die Bürgerinnen und Bürger müssen über Wahlen hinaus ihre Repräsentanten, die Entscheidungsverfahren und die Entscheidungen selbst kontrollieren und sie wieder in ihre eigenen Hände zurückholen können. Das sollte für alle Ebenen gelten – den Nationalstaat, die Regionen, die Kommunalpolitik und die europäische Ebene.

Als Grundmerkmale direkter Demokratie lassen sich kurz definieren: ein themenzentriertes Verfahren, das unmittelbare Entscheidungsrecht der Bürger über Sachfragen, die daraus entstehende öffentliche Debatte, und die Funktion der Ergänzung und Kontrolle der repräsentativen Demokratie. Direktwahlen und Abwahl von Amtsträgern gehören zur repräsentativen Demokratie und bleiben hier beiseite.¹

Politische Prozesse, die diesen Grundsätzen gerecht werden, treten hauptsächlich in zwei Formen auf. Zum einen als Volksabstimmungen, die *Ad hoc* auf Grund einer Entscheidung von Regierungen und Parlament durchgeführt werden. Zum anderen als *institutionalisierte Verfahren*, die die Form und die Regeln des Volksentscheids generell definieren. Zum Spektrum der Verfahrensformen gehört das obligatorische Referendum, die von Staatsorganen zu initiiierenden Referenden, die von Bürgern ausgelöste Volksinitiative (Volksbegehren, citizens' initiative), das von Bürgern initiierte Gesetzesreferendum sowie die Agenda-Initiative, die als unvollständiges Verfahren dem Parlament oder, im europäischen Fall, der Kommission einen Vorschlag unterbreitet. Ich halte die Unterscheidung von Ad-hoc-Referenden und institutionalisierten Verfahren für grundlegend. Ad-hoc-Referenden können in bestimmten Situationen zwar sehr wichtig sein, sie sind aber doch singuläre Ereignisse, die möglicherweise nur einmal in Jahrzehnten stattfinden. Institutionalisierte Verfahren können jedoch langfristig genutzt werden und beruhen auf klaren Regeln und einem breiteren Spektrum von

¹ Ausführlicher zu Definition und Theorie vgl. *Theo Schiller (2002): Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Frankfurt/Main-New York: Campus.

Beteiligungsformen.

Nach einem kurzen Zahlenpanorama über die Welt werde ich das Feld der Ad-hoc-Referenden näher illustrieren, danach den Prozessen der Institutionalisierung direkter Demokratie nachgehen. Der nächste Abschnitt wird die Profile direkter Demokratie in den Ländern Europas vertiefen. Schließlich ist noch ein Blick auf die Europäische Bürgerinitiative auf Ebene der Europäischen Union zu werfen.

1. Direkte Demokratie in der Welt – ein kurzer Überblick

Eine der wenigen Übersichten über die Verbreitung direkter Demokratie in der Welt stammt von David Altman², ausgehend von einer Gesamtzahl von 195 Ländern im Jahr 2009 (Zahl hat um 1990 zugenommen). Eine grobe Einteilung dieser Länder in Demokratien, autoritäre Regime und gemischte Ordnungen (hybrid) ergibt jeweils ca. ein Drittel (ca. 65 Länder). Die Anteile der Staaten, die man als demokratisch oder halb-demokratisch definieren kann, hat während der sogenannten „dritten Phase der Demokratisierung“ und mit dem Ende des Kalten Krieges zugenommen. Altman hat alle *praktizierten* Fälle direkt-demokratischer Verfahren weltweit gezählt und stellte als klare Tendenz fest, dass sich die Verfahren pro Jahr und Staat seit 1960 etwa verdoppelt haben. In der Zeit von 1985 – 2009 gab es 127 Länder mit insgesamt ca. 950 solchen Verfahren, auf der anderen Seite 68 Länder ohne irgendwelche Verfahrensfälle. Man muss jedoch beachten, dass ca. 42 Prozent aller dieser Verfahren in der Schweiz (Bundesebene) stattgefunden haben – für ein realistisches Bild muss man also den Sonderfall Schweiz ausklammern und gesondert betrachten.

Unterscheidet man mit Altman grob die zwei Verfahrensarten *Top-Down* (von Staatsorganen initiierte Volksabstimmungen) und *Bottom-Up* (von Bürgern initiierte Abstimmungen), so wurden 65 Prozent der Fälle von oben ausgelöst und 35 Prozent von unten. In den 126 Ländern ohne Schweiz ist der Anteil Top-Down sogar 70 Prozent 30 % Bottom-Up. Von den 328 Fällen, die von Bürgern ausgelöst wurden (Bottom-Up), entfallen ohnehin 167 oder 51 Prozent auf die Schweiz. Die Schweiz, Italien, Liechtenstein und Uruguay vereinigen sogar 81 % aller bürgerinitiierten Verfahren. Die praktizierten Verfahren „von oben“ streuen hingegen weltweit auf eine wesentlich größere Zahl von Ländern.

Bei der Verteilung der Verfahrensfälle auf Demokratien, Hybrid-Regimes und Autokratien überrascht nicht, dass praktizierte direkte Demokratie in den demokratischen Staaten deutlich häufiger vorkommt als in Hybrid-Ordnungen oder gar Autokratien.

² David Altman (2011): *Direct Democracy Worldwide*, Cambridge: Cambridge University Press. Grundlegende Daten auch bei David Butler/Austin Ranney, eds. (1994): *Referendums around the World*, Washington D.C.: AEI Press. Lawrence LeDuc (2003): *The politics of direct democracy. Referendums in global perspective*, Peterborough, Ont.: Broadview Press.

2. Ad-hoc Referenden/Plebiszite

Werfen wir zunächst einen Blick nicht auf institutionalisierte Verfahren direkter Demokratie, sondern auf die Ad-hoc durch Staatsorgane ausgelösten Volksabstimmungen. Es geht also um Top-Down-Verfahren, meist Referenden oder auch Plebiszite genannt, deren Regeln oft durch ein ad-hoc-Gesetz festgelegt werden und daher stark variieren können. Den Hintergrund bilden bestimmte Grundsatzfragen oder Konflikte, die durch Volksabstimmung entschieden und mit stärkerer Legitimität ausgestattet werden sollen. In dem relativ breiten Spektrum der Entscheidungsgegenstände lassen sich durchaus gewisse Scherpunkte erkennen.

2.1. Staatliche Unabhängigkeit, Abspaltung, Zugehörigkeit

Entscheidungen über staatliche Unabhängigkeit waren häufiger Gegenstand von Referenden. Schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts finden wir die Abspaltung Norwegens von Schweden 1905. Island trennte sich 1944 von Dänemark. In den 1950er und 1960er Jahren begleiteten sie vor allem die Prozesse der De-Kolonisierung der britischen und französischen Kolonialreiche genannt, als Beispiele hier nur Rwanda 1961, Rhodesien/Zimbabwe 1964 und mehrfach, Djibouti 1977, neuerdings Süd-Sudan 2011. Auch der Zerfall der Sowjetunion führte zu zahlreichen Unabhängigkeitsreferenden (z. B. Ukraine 1991, Staaten im Kaukasus, baltische Staaten 1991, zentralasiatische Staaten 1991), ebenso die Auflösung Jugoslawiens (Slowenien 1990, Kroatien 1991, Mazedonien 1991, Bosnien-Herzegowina 1992). Mehrfach, aber erfolglos versuchte sich Quebec von Kanada zu lösen (1980, 1992). Unabhängigkeitsreferenden dienen sowohl der Legitimation der Abspaltung als auch der Mobilisierung und Integration des neuen Staatsvolks.

Bereits nach dem Ersten Weltkrieg wurde in zahlreichen Gebietsteilen des ehemaligen Deutschen Reiches und von Österreich über die künftige staatliche Zugehörigkeit per Referendum entschieden, z. B. in Salzburg, Oberschlesien oder Schleswig.

Eine weitere Dimension sind Entscheidungen über Devolution und die Gewährung von Autonomie von Staatsteilen. Man denke an die Selbstverwaltung Grönlands 1979 (Dänemark), Schottland und Wales 1979 (Großbritannien) oder der Autonomiestatus mehrerer Regionen in Spanien 1979/80.

2.2. Internationale Verträge, Souveränitätsabgabe:

Ein Problemkreis in die andere Richtung betrifft die Grundlagen von Staaten bezüglich ihrer Souveränität, wenn Bündnisse geschlossen oder solchen beigetreten wird oder wenn Souveränitätsrechte an supranationalen Zusammenschlüsse abgegeben werden. Zum ersten Fall gehören Beitritte zu Militärbündnissen, zum Beispiel zur NATO (Spanien

1986, osteuropäische Staaten wie Ungarn 1997). Der andere Fall betrifft den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft bzw. Europäischen Union, etwa Großbritannien 1975, Finnland und Schweden 1994 sowie die Staaten Mittel- und Osteuropas 2003/04.

2.3. Transformation zur Demokratie, neue Verfassungen, Konfliktregelungen:

Ein dritter Themenbereich von Ad-hoc-Referenden hat nicht mit externen Problemen von Souveränität zu tun, sondern mit staatsinternen Grundsatzfragen der politischen Ordnung und der Verfassung. Hier geht es vor allem um Prozesse der Transformation von autoritärer Herrschaft zu einem System der Demokratie. Nach dem Ende des Faschismus in Italien kam es zunächst nur zu einem Referendum über Monarchie oder Republik (1948). Griechenland hatte 1924 per Volksabstimmung die Republik eingeführt, 1935 wieder die Monarchie, und beendete die Militärdiktatur 1973/74 wiederum mit Referenden für die Republik und gegen die Monarchie. In Spanien stützte 1976 ein Referendum den Weg zur Demokratie, dann 1978 die neue Verfassung. In Südkorea besiegelte 1987 eine Volksabstimmung das Ende der Präsidialdiktatur. Auch in Südafrika markierte 1992 ein Referendum die entscheidende Weichenstellung zur Abkehr vom Apartheidsregime. In Russland versuchte Jeltsin 1993 per Referendum den Weg zu einer potentiellen Demokratie zu stabilisieren. Polen stimmte 1987 und 1996 über wirtschaftliche und politische Reformen ab. In Lateinamerika finden sich im Zuge der „dritten Welle der Demokratisierung“ eine Reihe von Referenden. Kenia stimmte 2005 und 2010 über neue Verfassungen ab. In Malawi wurde 1993 über Einführung eines Mehrparteiensystems votiert, ebenfalls in Uganda in den Jahren 2000 und 2005 über die Beendigung des Ein-Parteien-Regimes.

Nicht alle verfassungspolitischen Konflikte, die in Referenden behandelt wurden, waren fundamentale Demokratisierungskonflikte. Einige betrafen begrenzte Verfassungs- und Institutionenkonflikte, wenn z. B. in Madagaskar zwischen 1992 und 2012 mindestens 5 Mal über die Frage der Präsidentenmacht abgestimmt wurde. Brasilien entschied 1993 über die Einführung des Präsidialsystems.

Zu den konstitutionellen Fragen im weiteren Sinne gehört auch das Wahlrecht, über das z. B. 2012 in Großbritannien ein (Ad-hoc)Referendum abgehalten wurde.

2.4. Entscheidungen über Policies

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe innenpolitischer Konflikte, die mithilfe eines Referendums entschieden wurden. So hielten etwa Norwegen 1926 und Finnland 1931 Referenden über das Ende der Alkoholprohibition ab, Schweden 1980 über Atomkraft, Portugal 1998 über die Abtreibung, und Bolivien 2000 gegen Wasserprivatisierung.

Ich muss hier noch einmal betonen, dass dieses ganze Spektrum von Entscheidungsgegenständen in der Form von Ad-hoc durch Staatsorgane (Regierung, Präsident,

Parlament) angesetzte Referenden, also Top-Down, behandelt wurde. Auf Grund des Ad-hoc-Charakters konnten die Verfahrensregelungen jeweils durch Gesetz oder Dekret festgesetzt werden und sehr unterschiedlich ausfallen (daher: keine Generalisierung). Thema, Fragestellung, Zeitpunkt und Behandlung des Ergebnisses sind dabei stets dem starken Einfluss der jeweiligen Gesetzgebungsmacht ausgesetzt. Tendenziell hat man es mit einem Instrument der Regierungsinstanzen zu tun, also einem „Plebiszit“. Solche Verfahren werden oft einmalige oder jedenfalls selten auftretende Ereignisse sein, die keine Institution bilden und schon gar keine entsprechende Kultur.

3. Institutionalisierung direkter Demokratie

Einen starken Kontrast zu Ad-hoc-Referenden bildet die Konstellation, dass Verfahren der direkten Demokratie institutionalisiert werden und im Rahmen demokratischer Institutionen einen eigenen Platz einnehmen. Dann werden Verfahrensordnungen festgelegt, es kann parallel mehrere Verfahrensarten geben und es ist wahrscheinlich, dass die Verfahren im Laufe der Zeit häufiger genutzt wird. Es ist danach zu fragen, wie eine solche Institutionalisierung zustande kommt, welche Verfahrensformen dabei entstehen und welche Praxis sich im Rahmen der Institution Direkte Demokratie entwickelt. Vorab aber eine kurze quantitative Übersicht über verschiedene Weltregionen.

3.1. Institutionalisierung nach Weltregionen

Die Regionen der Welt unterscheiden sich erheblich darin, ob Staaten (auf nationaler Ebene) überhaupt Institutionen direkter Demokratie entwickelt haben und welche Verfahrenstypen existieren.³ Von besonderem Interesse ist hierbei die Verteilung zwischen Referendumsverfahren (Top-Down) und Volksinitiativen (Bottom-Up), denn letztere können als Indikator dafür gelten, wieweit den Bürgern eine aktive Rolle zugestanden wird und wie Initiativrechte genutzt werden können.

Insgesamt haben von 145 Ländern 91 direkt-demokratischen Verfahren, 54 weisen keine Instrumente auf. Auf die über 50 Länder Europas werden wir zurückkommen. Eine ähnlich große Zahl von Staaten gibt es in Afrika (52), von denen 47 das Referendum kennen, aber nur 4 ein Initiativverfahren (das noch nirgends genutzt wurde). Lateinamerika umfasst 42 Staaten, 26 davon mit Referendum und 8 mit Volksinitiative (genutzt in 4 Ländern). Asien werden 32 Staaten zugerechnet (hier auch die zentralasiatischen Länder), von denen 21 ein Referendum und nur 3 das Initiativrecht haben. Zu Ozeanien gehören 19 Staaten, davon 11 mit Referendum und 5 mit Initiativrecht (genutzt in 3 Ländern). Der Mittlere Osten mit seinen 14 Staaten hat nur das Referendum in 6 Ländern und keine Volksinitiative. Die zwei Staaten Nordamerikas, USA

³ Diese Daten nach International IDEA (2008): Direct Democracy. The International IDEA Handbook, Stockholm (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA).

und Kanada verfügen auf nationaler Ebene über keine Regelungen.

Zusammenfassend ergibt sich also, dass in 119 Ländern in Afrika, Asien, dem Mittleren Osten, Nordamerika und Ozeanien zwar 85 ein Referendumsverfahren geregelt haben, aber nur 12 Länder ein Verfahren der Volksinitiative, das überhaupt nur in 4 Staaten genutzt wurde. Eine günstigere Verteilung zeigt Lateinamerika mit 42 Ländern, davon 26 mit Referendumsverfahren und 8 Staaten mit Initiativrechten (freilich nur in 4 Staaten genutzt).

Zusätzlich muss betont werden, dass keineswegs alle Länder, die Referendumsverfahren kennen, als Demokratien zu werten sind. Man denke nur an die autoritären Systeme im Mittleren Osten, in der Mehrzahl der Staaten der früheren Sowjetunion in den Regionen des Kaukasus und Zentralasiens sowie in zahlreichen Staaten Afrikas, in deren Regimen geregelte und zum Teil praktizierte Referendumsverfahren keinesfalls als „direkte Demokratie“ gelten können.

Aber selbst in Staaten mit demokratischem Systemrahmen können Referendums- oder Initiativverfahren nur auf dem Papier als eine „schlafende Institution“ existieren.

Nach einem ersten Überblick über Entstehungstypen werde ich nachher etwas genauer auf Europa eingehen.

3.2. *Entstehungstypen*

Nun zu der Frage, unter welchen Bedingungen eine Institutionalisierung direkter Demokratie überhaupt zustande kommt. Es gibt ja einige Gründe dafür, dass diese Institutionalisierung eher unwahrscheinlich ist. Denn in repräsentativen Demokratien berufen sich die politischen Eliten auf die Volkssouveränität und ihre Legitimierung durch Wahlen, zeigen also wenig Bereitschaft, ihre Entscheidungsmacht mit den Bürgern zu teilen. Man kann verschiedene historische und politische Konstellationen identifizieren, die eine solche Institutionalisierung begünstigen – hier konzentriere ich mich auf vier solche Entstehungstypen. Die oben erwähnten Faktoren kommen zum Teil wieder vor.

Eine erste Ursachenkonstellation bilden tiefgreifende *gesellschaftliche Machtkonflikte*. Exemplarisch sind die Fälle der Schweiz um 1870 und vieler US- Bundesstaaten seit ca. 1890, wo jeweils Mittelschichten und Arbeiter gegen kapitalistische Oligarchien aufbegehren, die die Parlamente und Exekutiven beherrschten. Direkte Demokratie diente hier als Gegengewicht zum Parlament und zur dauerhaften Machtkontrolle. Hier findet man das breiteste Verfahrensspektrum überhaupt, nämlich jeweils das obligatorische Verfassungsreferendum, das Gesetzesreferendum, die Volksinitiative, in den US-Staaten und den schweizer Kantonen auch das Finanzreferendum. Liberale Verfahrensregelungen mit niedrigen Unterschriftenquoten und kaum inhaltlichen Themenbegrenzungen erleichtern den Bürger die Nutzung.

Zweitens haben Prozesse der *staatlichen Unabhängigkeit* die Etablierung von Verfahren direkter Demokratie begünstigt. Hier zielt direkte Demokratie zur Durchsetzung der Unabhängigkeit auf die nachhaltige Mobilisierung und die Integration eines homogen verstandenen neuen Staatsvolkes, nach außen und nach innen. Ein klassisches Beispiel bietet Irland mit der Verfassung von 1937, die im Kern nur das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen einführte, um die sozio-kulturellen Wertegrundlagen zu schützen. Die Konzentration auf das obligatorische Verfassungsreferendum oder ein von Staatsorganen auslösbares Referendum findet sich auch in Australien 1906, Island 1944 (unabhängig von Dänemark), Malta 1964 oder neuerdings auch Estland 1991. Soweit Initiativrechte überhaupt eingeführt werden, trifft man eher restriktive Regelungen an (hohes Unterschriftenquorum).

Eine dritte Entstehungskonstellation bilden Prozesse einer *demokratischen Systemtransformation*. Als Illustration nenne ich hier zunächst nur Deutschland 1919, Italien 1945/48 oder Mittel-/Osteuropa nach 1989/90. Außerhalb Europas wären Ecuador 1978 ff. oder die Philippinen 1987 interessant. In dieser Konstellation entsteht direkte Demokratie als Institution der Volkssouveränität gleichzeitig mit repräsentativer Demokratie, dabei bleibt aber strukturelles Misstrauen gegen latente Anhänger und Organisationen des früheren Regimes. Als Folge sind eher restriktive Regelungen zu beobachten.

Viertens spielen auch *begrenzte Konflikte im politischen System* eine wichtige Rolle.

Ein Beispiel bietet Uruguay, wo schon um 1912 gegen wiederholten Machtmissbrauch des Präsidentenamtes ein jahrzehntelanger Reformprozess der Regierungsinstitutionen zugunsten eines Kollegialkabinetts und weiterer Machtbegrenzungen beginnt. Die direktdemokratische Tradition beginnt 1917 – 34 mit mehreren Ad-hoc Plebisziten, dann folgen geregelte obligatorische Verfassungsreferenden, Plebiszite und Verfassungsinitiativen sowie zwischen den 1950er und 1970er Jahren mehr bürgerinitiierte Verfahrensformen mit eindrucksvoller Praxis.⁴ Sehr viel später setzte in Bolivien 2004 ff. im Konflikt über regionale oder zentrale Verfügung über natürliche Ressourcen, vor allem Erdgas, eine Institutionalisierung direkter Demokratie ein. In Europa bietet Frankreich mit de Gaulles Verfassungsreform 1958/62 einen einschlägigen Fall.

4. Vertiefung: Verfahrensmuster in Europa

Auf diesem allgemeineren Hintergrund der Institutionalisierungsbedingungen möchte ich nun die institutionellen Profile direkter Demokratie in den Ländern Europas weiter vertiefen (die Schweiz und Ungarn bleiben weitgehend ausgeklammert, da sie in anderen Vorträgen behandelt werden). Insgesamt umfasst Europa 54 Staaten, von denen 43 über Referendumsverfahren verfügen und 18 über bürgerinitiierte Verfahren, von denen in 6 Ländern mehrfach Gebrauch gemacht wird (die starke Rolle der Schweiz

⁴ David Altman (2011), S. 140 ff. (vgl. Anm. 1).

ist dabei wieder auszuklammern).⁵

Beginnen wir mit dem Typus des *krisehaften Verfassungskonflikts*, wie er in Frankreich 1958 stattfand. Auf dem Hintergrund der Algerienfrage setzte De Gaulle die Präsidentsalverfassung (mit Referendum), später auch die Direktwahl durch; in der Verfassung wurde ein nur dem Präsidenten zustehendes Referendumsrecht verankert. Ein solcher Prozess innerhalb einer bestehenden Demokratie blieb in Europa übrigens einmalig.

Eine zweite Konstellation bieten Länder, die einen Prozess *staatlicher Unabhängigkeit* durchlaufen haben. Bisheriges Beispiel war Irland, dessen Unabhängigkeit 1937 abgeschlossen wurde, und das ein obligatorisches Referendum für Verfassungsänderungen eingerichtet und bezüglich der in der Verfassung verankerten katholischen Moralwerte mehrfach praktiziert hat. Malta, unabhängig 1964, richtete die Option eines vom Parlament zu initiiierenden Referendums ein, eine bis zum EU-Beitritt und zur Ehescheidungsabstimmung 2012 weitgehend „schlafende Regelung“ (ähnlich Island, unabhängig 1944, mit Präsidentenreferendum zur Finanzkrise 2008).

In Europa wurde eine größere Zahl von Ländern erst wieder nach 1990 unabhängig, und zwar Estland, Lettland und Litauen von der UdSSR und Slowenien, Kroatien und Mazedonien vom vormaligen Jugoslawien (später Montenegro vom Verbund mit Serbien; Bosnien-Herzegowina bleibt hier wegen Kriegskontext außer Betracht). Alle diese ost-/mitteleuropäischen Ländern führten obligatorische Referenden über zentrale Staatswerte ein, einige Länder zusätzlich Initiativverfahren mit allerdings meist restriktiven Anforderungen (z. B. Lettland und Litauen, Ausnahme: Slowenien). Die Trennung von Tschechischer Republik und Slowakei führte nur in letzterem Land zu Referendum und Initiative.

Alle diese neuen Staaten weisen noch ein zweites Grundmerkmal auf, nämlich die doppelte Systemtransformation der Wirtschaftsordnung und hin zum demokratischen System. Daher überlagern sich die historisch-politischen Prägungsfaktoren und können die Ausgestaltung der direkten Demokratie etwas variieren. Im Übrigen gilt für alle genannten Länder, dass sie die Beitrittsentscheidungen zu supranationalen Gemeinschaften wie der Europäischen Union 2003 wegen Einschränkungen der Souveränität in einem Referendum dem Volk zur Legitimation vorlegten. Dies galt auch für Irland 1972, das aber später auch wesentliche Änderungen der Europäischen Verträge wie Verfassungsänderungen zum Referendum stellen musste. Ein zum Teil ähnliche, jedoch nicht strikt obligatorische Regelung und Praxis kennt Dänemark, das hier als Nicht-Unabhängigkeits-Land angefügt sei.

Eine dritte Gruppe von Ländern in Europa weist einen Strukturhintergrund *demokratischer Systemtransformation* auf, in unterschiedlichen historischen Phasen. Die Ergänzung

5 Datengrundlage nach *International IDEA* (2008): *Direct Democracy. The International IDEA Handbook* (vgl. Anm. 1). *Majja Setälä/Theo Schiller, eds.* (2012): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

der repräsentativen durch Formen der direkten Demokratie zeigt Ambivalenzen und einiges Misstrauen der Partei- und Parlamentseliten gegen zu starke Volksbeteiligung. Hierher gehört zunächst Deutschland, das 1919 in die Weimarer Verfassung verschiedene Referendumsformen und ein Initiativverfahren („Volksbegehren“) aufnahm, das mit 10 % Unterschriftenquorum eher restriktiv war, aber mit einem Beteiligungsquorum von 50 % der Wahlberechtigten kaum Aussicht auf Abstimmungserfolge bot (die einzigen Volksentscheide 1926 und 1929 hatten kein gültiges Ergebnis). Österreich bot in der Verfassung von 1920 eine Agenda-Initiative (unvollständiges Initiativrecht) und seit 1929 das obligatorische Referendum für eine Totalrevision der Verfassung sowie ein vom Bundesparlament auszulösendes Gesetzesreferendum. (1989 kam die unverbindliche Volksbefragung hinzu). Erwähnt sei auch Liechtenstein 1921 mit etwas günstigeren Verfahrensformen einschließlich des popularen Gesetzesreferendums und der Volksinitiative.

Eine *zweite Phase* demokratischer Transformation findet sich nach 1945 in Italien und Deutschland als Abkehr von Faschismus und Nationalsozialismus. Das Misstrauen gegen das Volk hatte ein Doppelgesicht, einerseits wegen totalitärer Vergangenheit, andererseits gegenüber Kommunismusgefahren im Kalten Krieg. So sah die Verfassung Italiens von 1948 zwar ein populares Referendum vor, aber das Ausführungsgesetz wurde bis 1970 verschleppt. Das „referendum abrogativo“ konnte leicht initiiert werden (ca. 1 % Unterschriftenquorum), jedoch wird für eine gültige Volksabstimmung die Beteiligung von 50 % der Wahlberechtigten verlangt. Gleichwohl gab es bis heute ca. 70 solche Referenden über wichtige moralische, ökonomische, soziale und verfassungspolitische Gegenstände. Besonders bedeutsam wurden, in der politischen Systemkrise 1992/93, erste Schritte zur Reform des Wahlrechts und der Regierungsorganisation. Nachdem dann ca. 15 Jahre lang keine gültige Abstimmung mehr zustande gekommen war, leiteten 2011 erneut vier Referenden den Niedergang Berlusconi ein (u.a. gegen ein Gesetz, das ihn gegen Gerichtsverfahren begünstigen sollte; außerdem gegen neue Atomkraftwerke und gegen Privatisierung der Wasserversorgung). Eine gewisse Sicherungsfunktion für die Demokratie unter Krisenbedingungen kommt dem Abrogativ-Referendum somit durchaus zu.

In Deutschland nach 1945 wurde direkte Demokratie nicht in das Grundgesetz von 1949 aufgenommen. Die Länderverfassungen ab 1946 führten aber mehrheitlich ein Initiativrecht („Volksbegehren“) ein, freilich meist mit dem extrem hohen Unterschriftenquorum von 20 % der Wahlberechtigten (heute immer noch in Hessen), das das Verfahren de facto blockiert. Bayern mit 10 % gilt da schon als moderat, was durchaus einige wichtige praktische Nutzungen zuließ (z. B. Rundfunkfreiheit, gegen konfessionelles Schulwesen, Umweltschutzmaßnahmen). Erst nach 1990 kamen in den westlichen Ländern bemerkenswerte Reformen in Gang (vgl. unten).

Als *dritte Phase* demokratischer Transformation ist die Zeit Mitte der 1970er Jahre und das Ende der Diktaturen in Portugal, Griechenland und Spanien zu nennen. Die

Institutionalisierung direkter Demokratie blieb jedoch mager: in Griechenland praktisch gar nicht, in Portugal eine schwache Option für ein präsidentiales Referendum, und in Spanien ein Initiativrecht für eine Vorschlag an das Parlament (Agenda-Initiative), für die 500,000 Unterschriften erforderlich sind (also so viele wie in Italien für ein abrogatives Referendum) – die Nutzung ist entsprechend gering.

Schließlich folgte eine *vierte Periode* demokratischer Systemtransformation ab 1989/90 in Mittel- und Osteuropa. Nachdem oben schon die Länder genannt wurden, die gleichzeitig die staatliche Unabhängigkeit erlangten, kommen jetzt die „reinen“ Transformationsländer in den Blick: Polen, Tschechische Republik, Ungarn, Bulgarien und Rumänien, sowie Ostdeutschland. Ungarn ging mit Institutionen direkter Demokratie am weitesten, mit von Regierungsinstanzen auszulösendem Referendum, einem vollen Initiativverfahren (jedoch anfänglich mit 50 % Beteiligungsquorum) und kleineren Initiativrechten. Die Tschechische Republik verzichtete jedoch völlig, Polen richtete nur eine Agenda-Initiative ein, und Rumänien regulierte ein extrem restriktives, letztlich unanwendbares Agenda-Verfahren. Bulgarien ermöglichte ein von oben auszurufendes Referendum, das bisher nicht angewandt wurde, und richtete erst 2009 ein Initiativverfahren mit sehr restriktiven Anforderungen ein (erste Anwendung pro Atomkraft 2013). Insgesamt zeigt sich also in diesen „reinen“ Transformationsländern ein geringes Niveau direkt-demokratischer Verfahren. In den anderen mittel-/ost-europäischen Ländern, in denen Transformation mit Unabhängigkeit gekoppelt war, wurden im Ganzen mehr Initiativrechte und damit mehr bürgerfreundliche Beteiligungsrechte eingerichtet.

Noch eine kurze Ergänzung zu Deutschland in dieser vierten Phase von Systemtransformation. Alle neuen, ostdeutschen Bundesländer nahmen Initiativverfahren (Volksbegehren und Volksentscheid) in ihre Verfassungen auf, mit einem „mittleren“ Restriktionsniveau und manchen problematischen Beschränkungen, vor allem im Finanzbereich. Zeitgleich und mit verschiedenen weiteren Faktoren setzte auch in den westdeutschen Ländern ein Reformprozess ein, der erstmals Volksbegehren in einigen Ländern einführte (Schleswig-Holstein, Hamburg) und erhebliche Erleichterungen der Verfahren in anderen Ländern brachte (z. B. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen). Auch auf kommunaler Ebene wurde seit 1990 in den meisten Ländern erstmals Initiativverfahren eingeführt.

5. Aktuelle Entwicklungen / Diskussionen

Auf diesem historisch-strukturellen Hintergrund möchte ich noch einige Informationen und Überlegungen zur gegenwärtigen Entwicklung hinzufügen.

Zunächst ist festzuhalten, dass in einigen Ländern auf nationaler Ebene direkt-demokratische Institutionen de facto völlig fehlen, so in Belgien, Deutschland (Ausnahme: Gebietsveränderungen der Länder), den Niederlanden (ein Petitionsverfahren),

Schweden, der Tschechischen Republik, dem Vereinigten Königreich und Zypern. Finnland hat immerhin Mitte 2012 eine Agenda-Initiative eingeführt. In weiteren Ländern werden vorhandene Top-Down-Verfahren praktisch nicht genutzt (schlafende Institutionen), etwa in Luxemburg, Malta oder Portugal, auch in Island bis 2008/09, wo die Finanzkrise sogar einen Prozess der Erweiterung direktdemokratischer Rechte auslöste. Auch in Österreich blieb es bei einem Referendum durch den Nationalrat (Stopp eines Atomkraftwerks 1978) und kürzlich einer unverbindlichen Volksbefragung zur Abschaffung der Wehrpflicht (2013). Aktuell wird dort eine Diskussion darüber geführt, die Agenda-Initiative („Volksbegehren“) zu einem Initiativverfahren mit obligatorischer Volksabstimmung auszubauen – die Erfolgsaussichten sind aber bereits wieder gesunken.

In manchen Ländern Europas machen bestimmte Konfliktthemen die Anwendung direkter Demokratie virulent. Ein solches Thema betrifft – wieder einmal – staatliche Unabhängigkeit. So möchte sich Katalonien (ähnlich Baskenland) von Spanien abspalten, doch die spanische Regierung droht ein Referendum in dieser Region als verfassungswidrig abzulehnen. Auch Schottland, das bereits früher für mehr Autonomie gestimmt hat, strebt die volle Unabhängigkeit an; die britische Regierung hat zu dieser Frage bereits ein Referendum für 2015 zugesagt (und hofft dabei auf ein definitives Nein der Schotten).

Das Vereinigte Königreich, als klassisches Land der Parlamentshoheit traditionell kein Freund direkter Demokratie, wird überhaupt überraschend aktiv mit Referenden. Schon der Wahlrechtskonflikt zwischen den Koalitionspartnern Tories und Liberaldemokraten wurde kürzlich durch Referendum erledigt. Nun möchte Premier Cameron auch der wachsenden Abwendung von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union durch ein Referendum (in 2017) den Boden entziehen. Es wird jedoch bei pragmatischer Nutzung ad-hoc von oben bleiben, mit einer Institutionalisierung ist in U.K. nicht zu rechnen.

Als Entwicklungsland direkter Demokratie muss weiterhin Deutschland auf nationaler Ebene gelten. Nachdem 1949 der Impuls demokratischer Transformation durch Landesteilung und Kommunistenfurcht blockiert blieb, dominierte seit Jahrzehnten der Mythos einer rein repräsentativen Verfassung. Nach der deutschen Einheit 1990 mehren sich die Stimmen, auch auf Bundesebene Formen direkter Demokratie einzuführen, die rot-grüne Regierungsmehrheit erreichte aber 2002 für ihren Gesetzentwurf auf Verfassungsänderung gegen die CDU/CSU keine Zwei-Drittel-Mehrheit. Parteiprogramme und Meinungstrends in Staatsrechtslehre und Publizistik werden zunehmend deutlicher. Auch wenn die Bevölkerung ohnehin seit langem mit ca. 70 % die Forderung nach Volksinitiative und Volksentscheid befürwortet, bleiben jedoch die Erfolgsaussichten offen.

Einen neuen Faktor hat nun die europäische Finanzkrise in die Diskussion gebracht. Sollten nämlich wichtige Kompetenzen der Wirtschafts- und Haushaltspolitik an die

Europäische Union oder ein Statut der EURO-Staaten übertragen werden müssen, würde das auch in die Souveränitätsrechte Deutschlands eingreifen. Viele sehen darin eine wesentliche Änderung der Verfassungs- und Demokratiequalität und halten daher eine Volksabstimmung über die insoweit „neue Verfassung“ für geboten (nach Art. 146 GG). Besonders brisant daran ist, dass diese Meinung auch von Richtern des Bundesverfassungsgerichts und von Regierungsmitgliedern vertreten wird. Die Frage ist freilich, ob ein solches Europareferendum einmalig die Abgabe von Souveränität legitimieren würde – und wie viel Volkssouveränität dann im eigenen Land noch direkt-demokratisch zu reklamieren wäre.

Zahlreiche Länder Europas sind also in Sachen direkter Demokratie auf nationaler Ebene noch weitgehend im Abseits. Häufig fehlen auch bürgerfreundliche Verfahren in der Kommunalpolitik.⁶ Für eine Reihe von Staaten empfiehlt es sich, als Minimum zumindest eine Agenda-Initiative einzuführen. Wie soll man eine Europäische Bürgerinitiative im Rahmen der Europäischen Union praktizieren, wenn man nicht einmal im eigenen Mitgliedsstaat die Möglichkeit zu dieser bescheidenen Partizipationsform hat? Auch dominieren insgesamt in Europa die Top-Down-Verfahren des Referendums durch Regierungsinstanzen. Demgegenüber sollte den von Bürgern zu initiiierenden Formen des populären Gesetzesreferendums und der Volksinitiative mehr Raum gegeben werden.

6. Europäische Union

Das Demokratieproblem der Gegenwart betrifft seit Längerem auch die Europäische Union, deren Demokratiedefizit viele Dimensionen aufweist. Die Idee direktdemokratischer Beteiligung der Bürger ist neuerdings erstmalig in die Vertragsgrundlagen der EU integriert worden. Der Europäische Konvent für einen „Verfassungsvertrag“, der dann 2005 in Referenden in Frankreich und den Niederlanden gescheitert ist, hatte 2003 sowohl allgemeine Grundsätze einer partizipatorischen Demokratie aufgenommen als auch das Verfahren einer „Europäischen Bürgerinitiative“. Mit dem neuen Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, wurde dieses Verfahren in Art. 11.4 kodifiziert. Danach können mindestens 1 Million Bürgerinnen und Bürger aus einer „erheblichen“ Zahl von Mitgliedsstaaten der EU-Kommission den Vorschlag für eine Gesetzesinitiative unterbreiten, der allerdings nicht zu einer Volksabstimmung führt (Agenda-Initiative). Die Entscheidung liegt vielmehr bei der EU-Kommission und später bei den Akteuren des weiteren Gesetzgebungsverfahrens.⁷

⁶ Theo Schiller, ed. (2011): *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften.

⁷ Einführungen: Bruno Kaufmann (2012): *The European Citizens' Initiative Pocket Guide*, Brussels/Luxemburg: Green European Foundation / Initiative and Referendum Institute (IRI) Europe (mit vielen praktisch Hinweisen und Formularen). *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* (Dez.

Das Ausführungsgesetz (EBI-Verordnung)⁸ trat am 1. April 2011 in Kraft und sah die praktische Anwendungsmöglichkeit der Bürgerinitiative ab 1. April 2012 vor. Die Mindestzahl von einer Million Unterschriften muss demnach in mindestens sieben Mitgliedsstaaten gesammelt werden. In jedem dieser Staaten ist eine Mindestzahl erforderlich, die nach der Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament (multipliziert mit der Zahl 750) berechnet wird. Sie beträgt z. B. für Frankreich 54,000, für Polen 37,500, für Ungarn 16,500 und für Dänemark 9,750. Die Initiatoren müssen einen Bürgerausschuss mit insgesamt sieben Mitgliedern aus sieben Mitgliedsländern gründen. Sie müssen ihren Vorschlag zunächst, vor der Unterschriftensammlung, bei der EU-Kommission (auf einem Online-Portal) anmelden und registrieren lassen und dabei Informationen auch zur Finanzierung bereitstellen.⁹ Die Kommission prüft vor der Registrierung innerhalb von zwei Monaten, ob die Initiative etwa offensichtlich außerhalb der Kompetenzen der EU und der Kommission liegt, offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schickanös ist oder offenkundig gegen die Werte der Union verstößt. Wird die Registrierung wegen Unzulässigkeit abgelehnt, ist dies zu begründen und kann gerichtlich angegriffen werden. Die Sammlung der Unterschriften soll innerhalb von 12 Monaten ab Registrierung auf Papier und Online möglich sein, wobei die Mitgliedsstaaten für die Überprüfung der Authentizität zuständig sind und dabei die erforderlichen Dokumente selbst festlegen können. Nach Abschluss der Unterschriftensammlung muss die Kommission den Initiatoren Gelegenheit zur Erläuterung geben, außerdem soll die Initiative bei einer Anhörung im Europäischen Parlament vorgestellt werden können. Die Kommission hat innerhalb von drei Monaten zu entscheiden, ob sie den Inhalt der Bürgerinitiative aufgreift. Eine Ablehnung hat die sie zu begründen. Da in der Anfangsphase einige technische Probleme auftraten, verlängerte die Kommission zum Teil die Fristen für die Unterschriftensammlung.

Die bisherige Praxis kann nur die Anmeldung von Initiativen, eventuelle Ablehnungen sowie definitive Registrierungen umfassen. Am 9. Mai 2012, am Europatag, wurde als erste Initiative „Fraternité 2020“ registriert, die die Mittel zur Förderung des Austausches zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten erhöhen will. Bis Ende April 2013 wurden seitdem sieben Registrierungsanträge abgelehnt, 16 Anträge wurden registriert. Fünf Anträge wurden zurückgezogen, aber drei davon erneut eingereicht und registriert, so dass derzeit 14 registrierte Anträge vorliegen. Die registrierten Anträge, für die Unterschriften gesammelt werden können, betreffen z. B. Wasser und sanitäre Grundversorgung als Menschenrecht und öffentliches Gut und keine Handelsware,

2012, H. 4): Die Europäische Bürgerinitiative. Beschäftigungstherapie für das Volk? Themenheft mit zahlreichen Beiträgen, Stuttgart: Lucius und Lucius.

⁸ EU Regulation No 11/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm (ebenso andere Sprachen).

qualitativ hochwertige europäische Schulbildung für alle, Aussetzung des Energie- und Klimapakts der EU, Medienpluralismus, einheitlicher europäischer Mobilfunktarif, die Erforschung eines Weges zu einem bedingungslosen Grundeinkommen oder Verbesserungen im europäischen Wahlrecht. Abgelehnt wurde die Registrierung unter anderem von Initiativen zur Ablehnung der Atomenergie, Abschaffung des Stierkampfes oder Gründung einer sozialen und ökologischen Entwicklungsbank, wobei die Verletzung der EU-Verträge, mangelnde Zuständigkeit von EU und Kommission, fehlende Rechtsgrundlagen oder Unklarheit des Gegenstandes gerügt wurden. Es scheint, dass die Ablehnungen bisher tatsächlich nur wegen offenkundiger Fehler der Anträge ausgesprochen wurden.

Für die ersten neun laufenden Initiativen endet die (verlängerte) Frist zur Unterschriftensammlung am 1. November 2013. Ihr Unterstützungserfolg ist also ungewiss, ebenso ihre Chancen, von der Kommission im Ergebnis akzeptiert zu werden.

Die Europäische Bürgerinitiative zeichnen mehrere Merkmale aus: Sie bietet das erste von den Bürgerinnen und Bürgern (und Organisationen der Zivilgesellschaft, NGOs) von unten praktikierbare Verfahren direkter politischer Artikulation in der EU. Und sie macht transnationale Aktivitäten nicht nur möglich, sondern erforderlich. Damit entstehen neue Vernetzungsmöglichkeiten und neue Räume europaweiter politischer Öffentlichkeit. Das sind durchaus relevante Perspektiven.

7. Schlussbemerkung

Zu Beginn habe ich davon gesprochen, dass in den letzten Jahrzehnten eine deutliche Zunahme der Praxis und der institutionalisierten Regelungen direkter Demokratie beobachtet werden konnte. Dieser Trend ist sicher nicht einfach fortzuschreiben. Vor allem treten die Bedingungen für Institutionalisierung nicht ohne weiteres auf. Allerdings sind krisenhafte Entwicklungen in Wirtschaft, Politik und Demokratie durchaus aktuell. Nicht zuletzt werden sie durch Globalisierung, wirtschaftliche Instabilität sowie die Relativierung der Nationalstaaten und ihrer Demokratie-Kapazität genährt, und ein demokratischer Politik- und Institutionenersatz auf transnationaler Ebene ist eher unwahrscheinlich. Mindestens wird es also für die Nutzung vorhandener Verfahrensformen zunehmend gute Gründe geben. Und neue Institutionen werden eher überraschend und kontrovers als geplant entstehen.

DR. UWE SERDÜLT

Centre for Research on Direct Democracy (c2d), Zentrum für Demokratie Aarau
(ZDA) / Universität Zürich

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA JOGI HELYZETE ÉS GYAKORLATA SVÁJCBAN

Általánosan ismert vélekedés, hogy a svájci politikai rendszerben a fontos, jogilag kötelező érvényű normák a szavazópolgárok közvetlen részvételének útján jönnek létre. Úgy tartják, hogy a közvetlen demokrácia eszközei és funkciói a teljes politikai életre rányomják bélyegüket (Trechsel/Sciarini 1998). Azonban gyakran elfelejtik, hogy a törvények legnagyobb részét a parlamentben, a szavazók részvétele nélkül hozzák meg. A formai követelmények miatt népszavazásra bocsátott törvénytervezetek mintegy 93%-át teljesen „normálisan”, parlamenti úton fogadják el (Kriesi/Trechsel 2008: 57). Ha pedig létrejön egy tervezet, akkor erről először is a parlamentben tanácskoznak. Ezért a szakirodalomban Svájcot szokás fél-demokráciának is nevezni.

Az 1848 és 1873 közötti időszakban csak a kötelezően előírt alkotmányos népszavazást, és az alkotmány teljes módosítását indítványozó népi kezdeményezést rögzítették az alkotmányban. 1874-ben kiegészítették a fakultatív törvényi referendummal, majd 1891-ben az alkotmány részleges módosításáról szóló kezdeményezéssel. Ezeket a közvetlen-demokratikus újításokat az ún. „Demokratikus Mozgalom” követelte, egy társadalmi törekvés, mely ellenzéke volt az akkoriban domináns politikai pártnak, a Freisinnigen – *Szabadelvének* – pártjának.

A 20. században aztán történt még néhány módosítás.¹ Az államközi szerződésekről szóló referendum – melyet 1921-ben vezettek be és 1977-ben bővítettek ki – a külpolitika terén is lehetővé tette a döntésben való részvételt. A 2. világháború után 1949-ben korlátozták a parlament azon jogát, hogy az ún. sürgősségi klauzulára hivatkozva bizonyos határozatokat ne bocsássonak népszavazásra. Hat évvel a nők szavazati jogának 1971-ben történt bevezetése után a fakultatív referendum megindításához szükséges aláírások számát felemelték 30000-ről 50000-re, népi kezdeményezés létrejöttéhez 50000-ről 100000 aláírásra (Linder 2007). Svájcban a három állami szinten lehetséges legfontosabb közvetlen-demokratikus eszköz egyrészt a kötelező referendum annak érdekében, hogy megerősítsék az alkotmánymódosításokat, másrészt a fakultatív referendum, hogy a már elfogadott törvényeket megakadályozzák, harmadrészt pedig a kezdeményezés a célból, hogy az alkotmányt (vagy kantonális szinten a törvényeket) a parlamenten kívülről vizsgálhassák felül.

¹ Svájcban a szavazások többségükben jogilag kötelező érvénnyel bírnak, helyi szinten azonban léteznek konzultatív jellegű szavazások is. (Hangartner/Kley 2000: 901).

1. A svájci közvetlen demokrácia történelmi gyökerei

A nemzeti szintű közvetlen demokrácia fejlődése Svájcban nem érhető meg anélkül, hogy a kantonok alkotmányának történetére vetettünk volna egy pillantást. A kantonok képezik az alapot és bocsátják a modern Svájc rendelkezésére a politikai intézmények repertoárját (Auer 1996). A svájci modern közvetlen demokrácia elődei a következők voltak: a *népi vétó*, a *menesztési jog* (Abwahlrecht) és az ún. *Landsgemeinde*, azaz kantonális népgyűlés. Az 1848-ban bekövetkezett szövetségi állam megalapítása után alkotmányában minden kanton rögzítette a közvetlen demokrácia eszközeit.

A kantonális közvetlen demokrácia sokféle módon fejlődött ki a történelem során, illusztrációképp álljon itt egy példa, mégpedig arról, milyen módon került a *vétó* St. Gallen kantonban az alkotmányba 1831-ben (Wickli 2011). A társadalmi és politikai lehetőségek már meglévő repertoárja nélkül ez a fajta áttörés nem lett volna lehetséges. A petíciók elindítása, népgyűlések megszervezése cenzus-szabályok nélkül (általában gazdasági megfogalmazásban), valamint röplapok és röpiratok osztogatása olyan eszmékkel, melyek a Francia Forradalomból származtak (anélkül, hogy ezt mindig kihangsúlyozták volna) általános gyakorlattá vált. A kantonális népgyűlés eszközével élő kantonok földrajzi szempontból közel voltak egymáshoz, és élő példáját mutatták a reálisan létező népszuverenitásnak (Wickli 2011: 210). Különösen nagy jelentősége volt annak, hogy a Rajna völgyéből fizikai valóságában is megjelent mintegy 600 férfi, mégpedig 1831. január 13-án azon terem előtt, ahol az alkotmányozó gyűlés ülésezett. A férfiak egy része husángokkal volt felfegyverkezve, és meg is fenyegették a gyűlésen résztvevőket. Ez a nap később 'Stecklidonstig' (*furkósbotok csütörtöke*) néven vált ismertté. A népi vétó tehát fizikai erőbevetés, fenyegetés és részben erőszak útján volt képes felvételni magát St. Gallen kanton alkotmányába. Bár a későbbiekben csak ritkán került sor tulajdonképpeni vétó-szavazásokra, maga az eszköz alkalmassá vált a közvetett befolyásra. A St. Gallen kantonban 1831 és 1861 között hozott 194 törvény kapcsán 40 esetben alakult ki vétó-mozgalom, de csak 4 jutott el a megszavaztatásig (Gruner 1969: 26). Az alacsony arányú siker nem meglepő, ha figyelembe vesszük a teljesítendő feltételeket. A népi vétót kommunális szinten kellett megindítani. 50 polgár kellett, hogy követelje egy gyűlés összehívását, amin aztán az összes szavazásra jogosultnak kellett döntenie arról, hogy megvétózzák vagy sem az adott törvényt. A leadott szavazatok számának ehhez kettős akadályt kellett legyőznie: a gyűlésen az egyszerű többséget elérni, és az összes polgár között is megszerezni a többséget. (Aki nem volt jelen, az a status quo, azaz az elfogadott törvény támogatójának számított.) Így tehát 45 napon belül a kanton *összes* településén el kellett érni a kettős többséget, máskülönben a vétó elbukott (Möckli 1996: 210).

2. Országos szintű közvetlen-demokratikus eszközök

Miután a kantonális és helyi alkotmányokba bekerültek közvetlen-demokratikus elemek, nemzeti szinten is nőtt a nyomás. Így következett be a fejlődésben a következő lépés.² A történelem során a közvetlen demokrácia általában kumulatív módon szélesedett ki. Nagyon ritkán fordult elő, hogy megszüntettek közvetlen-demokratikus jogokat (Kriesi/Trechsel 2008: 50-51). Az itt következő lista tartalmazza az 1999. április 18-án hatályba lépett svájci alkotmányban, és az 1976. december 17-én hatályba lépett politikai jogokról sz. szövetségi törvényben kodifikált, jelenleg létező közvetlen-demokratikus intézményeket.

2.1. 1848 – *A kötelezően kiírandó alkotmányos referendum és a teljes alkotmánymódosításról szóló népi kezdeményezés*

Az 1848 és 1873 közötti időszakban csak az alkotmány részleges és teljes módosítása kapcsán kötelező referendum,³ valamint a szövetségi alkotmány teljes módosítását elérni kívánó kezdeményezés volt lehetséges.⁴ Miután elegendő tapasztalatot szereztek az 1802-es, a helvét köztársaság megalapítása keretében megtartott első nemzeti szintű szavazással (Kobach 1994: 100), és a Francia Forradalom utáni alkotmányos referendumokkal 1830-ban (Auer 1996: 94), az egész ország alkotmányozó gyűléseinek tagjai között széles konszenzus alakult ki a tekintetben, hogy az új alkotmányokat szavazás útján kellene ratifikálni (Kölz 2004). A protestáns és katolikus kantonok között kompromisszumként az 1848-as alkotmányba beépítettek kisebbségvédelemként az apróbb, inkább vidéki, katolikus kantonok érdekében azt, hogy minden alkotmánymódosítás el kell, hogy érje a kettős többséget. Ez annyit jelent, hogy szükség van mind a szavazatokat leadók, mind a kantonok többségére is. Döntetlen esetén (11,5 és 11,5 a 23-ból) a javaslat nem fogadható el. A kettős többség követelménye a mai napig betölti azt a funkcióját, hogy garantálja a kantonális érdekek érvényesülését. A Kobach (1994: 103) által leírt minta, miszerint egymással szembekerülő többségek akkor jönnek létre, ha bizonyos kompetenciákat át kell adni a nemzeti szintnek, még mindig érvényben van.⁵ Az idők folyamán a kantonok lakosságának száma tovább differenciálódott, és ezzel együtt felerősödött a dupla többséget ért kritika is. Az Appenzell kantonbéli Innerrhodenben egy szavazat negyvenszer többet nyom a latba, mint egy szavazat Zürich kantonban. A gyakorlatban ez olyan szituációkat ered-

2 Szubnacionális tapasztalatokról lásd: Monnier (1996), Trechsel/Serdült (1999) és Christmann (2010).

3 Alkotmány 140. cikk (lásd: www.admin.ch).

4 Alkotmány 138. cikk

5 Olyan szavazási eredmények, amikor a szavazók valami mellett, a kantonok pedig pont ellene voltak, a következő években születtek: 1866, 1955, 1970, 1973, 1983, 1994 (2), 2013. Ennek a fordítottjára pedig a következő években volt példa: 1910, 1957, 2002.

ményezhet, melyekben a teljes szavazópolgárság egy egészen kicsi frakciója (de facto mintegy 20%) a kisebb kantonokban képes blokkolni az egész országot (Linder 2007: 110). Az alkotmány teljes módosítását a parlament is előidézheti. A teljes módosításról szóló elvi szavazásra csak akkor van szükség, ha a parlament mindkét házában – a nemzeti tanácsban és a rendi (*a kantonok képviselete – a ford.*) tanácsban – nem tudnának egyezsége jutni.⁶ Az alkotmány teljes módosításáról szóló elvi kérdés elfogadásához elegendő az egyszerű szavazati többség.

2.2. 1874 *A fakultatív törvényreferendum*

Az országos szintű arányos (listás) választások 1919-es bevezetéséig csak két párt létezett nemzeti szinten: a sokkal dominánsabb Freisinnige (Szabadelvű) Párt és a Katolikus Konzervatívok parlamenti kisebbsége. A Szabadelvűek korábban progresszív reformmozgalma azonban egyre inkább egy önmagát fenntartó rezsim irányába fejlődött (Dardanelli 2011), ez pedig az ellenzék és a modern erők heves ellenreakcióját, illetve az alkotmány módosítására tett kísérletet váltotta ki először 1872-ben, majd 1874-ben. A demokratikus mozgalmak kantonális szinten elérték, hogy az alkotmányról szóló népszavazás minden alkotmányba bekerüljön. Ez a nagyobb közvetlen részvételért és a hivatalt viselők feletti erősebb ellenőrzésért küzdő széles, többségében protestáns mozgalom minden nyelvi régiót magába foglalt, és a szövetségi szintet olyan nyomás alá helyezte, hogy az 1874-es alkotmányban már rögzítették a törvényekről kezdeményezhető népszavazást.

A fakultatív törvényreferendum legfőbb feltétele az volt, hogy egy törvény a Szövetségi Közlönyben történt közzététele utáni 90 napon belül 30000 aláírást kellett összegyűjteni.⁷ Ezt az aláírási küszöböt 1977-ben felemelték 50000-re, miután 1971-ben bevezették a nők szavazati jogát is, az aláírásgyűjtési időszakot pedig 1997-ben 100 napra hosszabbították meg. A szavazatukat leadók egyszerű többsége elegendő ahhoz, hogy a népszavazást elfogadják vagy elutasítsák.

2.3. 1891 *Népi kezdeményezés az alkotmány részleges módosítására és a parlament ellenjavaslata*

Az első kísérlet arra, hogy az alkotmányban rögzítsék a népi kezdeményezést, 1974-ben kudarcba fulladt. Heves viták közepette aztán a Katolikus- Konzervatív Pártnak (ma Kereszténydemokraták) és a Szociáldemokratáknak ezt a célt sikerült elérniük (Hangartner/Kley 2000: 333). A népi kezdeményezés arra irányul, hogy lehetővé tegye az alkotmány módosítását a parlamenti kereteken kívülről is, ezzel magyarázható,

⁶ Alkotmány 140. cikk

⁷ Nyolc kanton is képes referendumot generálni. Erre eddig csak egyszer került sor, amikor 2003-ban a kantonok elutasítottak egy új pénzügyi szabályzatot. A vitatott törvényeket a kantonok 2005. május 16-án „elkaszálták” (részvétel: 50.8%, igen: 34.1%, igennel szavazó kantonok: 0).

hogy csak nehezen fogadták el. Ilyen esetekben a parlamentnek nincs ráhatása a javasolt szövegre, melyet általánosan vagy már véglegesen megfogalmazva is benyújthatnak. Amennyiben a parlament egyetért vele, köteles megszövegezni a megfelelő alkotmányos részeket, és azokat a nép elé tárni. Ha pedig a parlament nem ért egyet a szöveggel, a javaslat a szavazópolgárok elé kerül, és mivel inkább elvi kérdésről van szó, elegendő az egyszerű többség. Ha a szavazás pozitív eredménnyel zárul, a Svájci Gyűlés ki kell, hogy dolgozza a vonatkozó javaslatot, melyet aztán szavazásra kell bocsátani, de most már a kettős többség szükséges – a népé és a rendké. A népi kezdeményezés 1891-ben bekövetkezett bevezetése után egy szavazás elindításához 50000 aláírásra volt szükség. Eredetileg nem szabtak határidőt az aláírások gyűjtésére. Ezt először 1977-ben vezették be, 18 hónapban rögzítve, egyidejűleg felemelve az aláírások számát is 100000-re.⁸ 2013-ban ez a szavazásra jogosult polgárok 1,9 %-nak felelt meg. A 19. században még a választópolgárok mintegy 6 %-nak (Lutz 2012: 23) kellett aláírnia ahhoz, hogy be lehessen adni egy népi kezdeményezést.

Mivel Svájcban nincs országos hatáskörrel bíró alkotmánybíróság, a parlament feladata a kezdeményezés formai megfelelőségének felülvizsgálata, és annak biztosítása, hogy ne sérüljön kötelező nemzetközi jog (ius cogens), valamint hogy a kezdeményezés csak egy, világosan megfogalmazott témát tartalmazzon („az anyag egysége”). A parlament érvénytelennek nyilváníthat egy népi kezdeményezést részben vagy egészben, ha nem teljesíti ezeket a minimum standardokat. Ez pedig eddig csak négy alkalommal fordult elő (1955, 1977, 1995, 1996).⁹

A svájci politikai rendszerre nagy és közvetlen hatással járó, a szavazópolgárok által elfogadott kezdeményezésre említenék néhány példát: az arányos választási rendszer bevezetését a Nemzeti Tanács megválasztásához (1918), az államközi szerződésekről szóló referendumot (1918) és a sürgősségi jog népszavazás általi korlátozását (1949).

Ha a javaslat nincs végső nyelvi formába öntve, a parlament egy ellenjavaslatot nyújthat be a népnek.¹⁰ 1988 óta a kettős igen-t egy külön, végső soron döntő kérdéssel (*Stichfrage*) együtt alkalmazzák. Régebben dönteni kellett a kezdeményezés és az ellenjavaslat között, így a szavazatok közvetlenül konkuráltak egymással. Az ellenjavaslatok többnyire nem annyira extrémek, mint a népi kezdeményezések, és már a kezdeményezők céljának megfelelő kompromisszumot jelentik. Így általában jó eséllyel pályázhatnak a sikerre.

8 Alkotmány 139. cikk.

9 Amióta elfogadták a minaretek építésének tiltásáról és a bűnözői múlttal rendelkező külföldiek kitoloncolásáról szóló kezdeményezéseket, és a nemzetközi jogba való ütközésük miatt csak nehezen valósíthatók meg, vita indult arról, hogy hogyan lehetne a népi kezdeményezéseket már az aláírásgyűjtési szakasz előtt felülvizsgálni (lásd Auer 2013).

10 Habár az ellenjavaslat megfogalmazása a parlament hatáskörébe esik, gyakran a végrehajtó hatalom nyújtja be ezeket (döntenie azonban mindenképp a parlamentnek kell). Az ellenjavaslat készítése egy opciót, nem kötelezettséget jelent a parlament számára.

2.4. 1921/1977 Kötelező és fakultatív referendum az államközi szerződésekről

A Svájc 1920. évi, a Népszövetséghez történő csatlakozásával kapcsolatban felmerült jogi bizonytalanságok miatt¹¹ (Kobach 1994: 105) a fakultatív referendumot 1921-ben népi kezdeményezés útján bizonyos nemzetközi szerződésekre is kiterjesztették.¹² A közvetlen demokrácia visszaható hatása itt jól megmutatkozik, láthatóan képes saját eszközei segítségével tovább bővülni. Abban az időben semmiképp sem számítottak szokatlannak a szerződésekről tartott népszavazások, a kantonokban már régóta alkalmazták ezeket (Trechsel/Serdült 1999). Az államszerződésekről szóló népszavazás korlátozott jelentősége abban az 1921. évi formában még hagyott némi kívánnivalót maga után. Bevezetésétől az 1960-as évek végéig csak a megkötött nemzetközi szerződéseknek a 3,5 százaléka tartozott potenciálisan a hatálya alá (Linder 2010: 357). Reakcióként a fokozódó nemzetközivé válásra és a külföldi munkavállalók növekvő bevándorlására 1975-ben a politikai életben a szélsőjobbon aktív „Nationale Aktion” (*Nemzeti Cselekvés*) nevű párt népi kezdeményezést indított, mely a múlt (sic!) és a jövő összes államközi szerződéséről fakultatív referendumot akart rendezni. A Szövetségi Tanács ellenjavaslata sok szempontból még ennél is tovább akart menni. Be akarta vezetni az államszerződések kapcsán a kötelező referendumot a nép és kantonok kettős többségével olyan esetekben, ha Svájc a kollektív biztonság valamelyik szervezetéhez vagy egy szupranacionális közösséghez akarna csatlakozni (Alkotmány 140. §). Az 1921-es fakultatív államszerződésekről szóló referendumot oly módon akarták módosítani, hogy a fel nem mondható államközi szerződéseket, a nemzetközi szervezetekhez történő csatlakozásokat, valamint a többoldalú jogharmonizációval járó szerződéseket 50000 aláírás összegyűjtésével megszavaztatásra lehessen vinni. Ezen felül a parlamentnek joga volt további nemzetközi szerződéseket is fakultatív népszavazásra bocsátani. Az 1977. március 13-án tartott szavazáson a kezdeményezés egyértelműen elbukott, az ellenjavaslat pedig győzött. Egy 2003-ban végrehajtott mini reform következtében még jobban kiterjesztették a fakultatív referendumot az államközi szerződésekről.¹³

2.5. 1949 Kötelező és fakultatív referendum a parlament sürgősségi határozatai kapcsán

Azon törekvésekkel összefüggésben, hogy visszanyerjék a hatalmat olyan parlamenti határozatok felett, melyeket az ún. sürgősségi klauzulát alkalmazva nem vetettek alá népszavazásnak, további kötelező és fakultatív referendumokat iktattak be az alkot-

11 A parlament a csatlakozást alkotmányos szintű ügynek tekintette, ezért szükséges volt a nép és a rendek kettős többsége. A szavazás 56,3% igen-szavazat és 11,5 egyetértő kanton eredményeképp eredményes volt (részvétel 77,5%).

12 A népi kezdeményezés azt követelte, hogy a fel nem mondható, vagy 15 évnél hosszabb tartamra kötött államközi szerződéseket vessék alá fakultatív referendumnak. A javaslatot elfogadták, 1921. január 30-án 71,4% polgár és 20 szavazott igennel.

13 Alkotmány 141. cikk.

mányba. A sürgősségi eljárás keretében hozott törvények különösen az 1930-as évek gazdasági válsága és a 2. világháború idején voltak gyakoriak. Mintegy 100 fontos határozat került el ebben az időszakban ilyen módon a referendumot (Trechsel/Kriesi 1996: 190).

A parlament alkotmánnyal nem konform, sürgősségi határozatairól egy éven belül kötelező szavazást rendezni (kettős többség eszköze), az alkotmánnyal konform határozatokra vonatkozóan csak a fakultatív referendum lehetősége áll fenn. Ehhez össze kell gyűjteni 50000 aláírást (egyszerű többség).¹⁴

2.6. 2003 Az „általános népi kezdeményezés”

Az eredeti elképzelés az „általános” vagy „egységes” népi kezdeményezésről (*Einheitsinitiative*) az volt, hogy ne kerüljenek be az alkotmányba olyan rendelkezések, melyek a normaszint szempontjából nem is oda tartoznának, hanem inkább törvény vagy rendelet szintjén kellene szabályozni őket. Az iniciatívát tehát általánosan fogalmazták meg, és aztán a parlament döntött az adekvát normaszintről. Ez jó ötletnek tűnt, és 2003. február 9-én vita nélkül, szavazással el is fogadták. A gyakorlati megvalósítás azonban már megmutatta, mennyire körülményes ez az eszköz. Alkalmazása sem igen tűnt vonzónak. Minek 100000 aláírást gyűjteni anélkül, hogy ellenőrizhettünk, mi történik a kezdeményezéssel, hogyha ugyanennyi aláírás segítségével közvetlenül is bele lehet írni az alkotmányba? Így ezt a rendelkezést 2009-ben referendum útján, különösebb feltűnés nélkül ismét megszüntették.

3. Az alkalmazás gyakorisága

Az országos szinten tartott szavazások száma az évek során erősen megnövekedett. 1848 és 2013. év közepe között összesen 586 szavazásra került sor (lásd 1. táblázat). Mivel a közvetlen-demokratikus eszközök igénybevétele, ha nem is kizárólagosan, de a politikai ellenzék fegyverének is számít (Serdült/Welp 2012), a gyakoribb alkalmazást értelmezhetjük úgy is, hogy a társadalom élénkebben foglalkozik a politikával, gyakran a bizonytalan és instabil szociális és gazdasági viszonyokkal összefüggésben. Ez volt például 1970-ben az olajválság idején a helyzet, és kisebb mértékben az 1980-as években is, amikor a politikai elit ellen ifjúsági mozgalom indult, vagy akár az 1990-es évek gazdasági recessziója idején is. Ezekben a fázisokban jelentős változások mentek végbe a svájci társadalomban és gazdaságban. Ugyanakkor azokat az időket a pártok fokozott versenye is jellemezte. Ha azonban a kezdeményezések elutasítását, az ellenjavaslatok, a kötelező és fakultatív referendumok elfogadását a kormány támogatásának kifejezéséként értelmezzük, világossá válik, hogy a szavazópolgárok az 1890 óta eltelt évtizedek során erősen támogatták a hivatalos szerveket. Ez az interpretáció azonban nem szabad,

¹⁴ Alkotmány 141. cikk.

hogy elkendőzze azt a tényt, hogy a politikai elit lényeges ügyekben is veszíthet az urnák mellett, s ezzel is kell tudnia élni (Trechsel/Sciarini 1998).

évtized	kezdeményezés		ellenjavaslat		kötelező referendum		fakultat. referendum		összes
	igen	nem	igen	nem	igen	nem	igen	nem	
1848-1859	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1860-1869	0	0	0	0	1	8	0	0	9
1870-1879	0	0	0	0	2	1	3	5	11
1880-1889	0	1	0	0	2	1	2	6	12
1890-1899	1	2	0	0	7	3	3	6	22
1900-1909	1	3	1	0	3	1	3	2	14
1910-1919	1	2	0	0	7	0	1	0	11
1920-1929	3	11	1	1	7	2	2	5	32
1930-1939	0	6	3	0	6	0	2	6	23
1940-1949	1	5	1	1	1	1	4	3	17
1950-1959	0	10	2	2	13	7	3	8	45
1960-1969	0	5	0	0	12	1	4	4	26
1970-1979	0	23	4	3	29	9	11	7	86
1980-1989	2	22	5	2	16	5	6	4	62
1990-1999	3	26	2	1	26	5	24	13	100
2000-2009	5	39	1	5	9	3	24	4	90
2010-2013	3	10	2	1	1	1	4	3	25
részösszeg	20	165	22	16	143	48	96	76	
összesen	185		38		191		172		586

1. táblázat: Országos szintű népszavazások évtizedenként. Forrás: www.c2d.ch

Ha a közvetlen demokrácia három fő típusát összehasonlítjuk, világossá válik, hogy egyik sem vált uralkodóvá. Alkalmazásuk az utóbbi néhány évtizedben arra enged következtetni, hogy a politikai rendszer szempontjából, mindegyikük fontos funkciót lát el. Az évtizedek során egy kezdeményezés sikeres benyújtása szinte egyedi politikai eseménynek számított, arról nem is beszélve, hogyha egyet sikerült is győzelemre vinni. Csak az 1970-es évektől kezdve, az ún. „participációs időszakban” értek el az iniciatívák nagyobb közvetlen befolyást. 1988 óta, a kettős igen bevezetésével, jelentősen megnőtt a kezdeményezések elfogadásának valószínűsége. Az az általánosan elterjedt panasz, hogy manapság igen nehéz aláírásokat összegyűjteni egy-egy kezdeményezés mellett, az empirikus kutatások végeredményében nem igazolódott be. A politikai pártok és a civil társadalom szereplőinek szervezettségi foka ma már magasabb, és míg a szavazópolgárok száma nőtt,¹⁵ az aláírási küszöb 1977 óta stabil maradt.

A parlament *ellenjavaslatait* összességében magas arányú elfogadottság jellemzi.

¹⁵ 3,8 milliőről 1977-ben 5,1 millióra 2013-ban

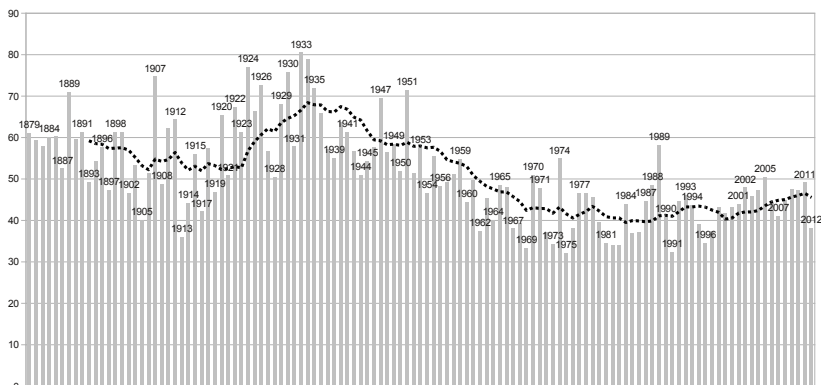
Lehetővé teszik a politikai elit számára, hogy reagáljon a népi kezdeményezésekben megfogalmazott kívánalmakra, így pedig arra, hogy két választás között is intézményesült párbeszédben maradjon a polgárokkal. Az 1990-es évek óta egy eltolódás figyelhető meg a *kötelező referendumoktól* a *fakultatívak* irányába. Jelentősen csökkent a kötelező népszavazások száma, a fakultatívaké pedig folyamatosan nőtt. Ez a változás annak tudható b, hogy a svájci politikai életben jelenleg az éles konfrontálódás a jellemző. Az 1990-es években a négy pártból álló – a köznyelvben „bűvös képlet”-ként is emlegetett – nagy kormánykoalíció¹⁶ nagyobb nyomás alá került, és a 2003-ban tartott választásokon fel is bomlott, amikor a Schweizerische Volkspartei (SVP, Svájci Néppárt) lett a Nemzeti Tanácsban a legnagyobb politikai erő. Politikai küzdelmek idézték elő azt az aktuális helyzetet, melyben a fakultatív referendumot mind a politikai bal-, mind jobboldal arra használja, hogy adott helyzettől függően harcoljon a gazdasági liberalizáció, az Európa politika vagy a globalizáció hatásai ellen.

4. Részvállalás

A megszavaztatások magas számát szeretik okolni azért, hogy a három állami szinten rendezett választásokon és szavazásokon viszonylag alacsony az átlagos részvétel. Úgy tűnik, a kis részvételi arány az ára annak, hogy egy rendszerben intenzíven kiépült a közvetlen demokrácia (Lutz 2007). A 2. világháború óta az akkori mintegy 60%-ról az 1970-es években mintegy 40%-ra csökkent a szavazási részvétel a sokéves átlaga, és a jelenlegi kb. 45%-kal enyhén növekvő tendenciát mutat (lásd 1. sz. grafika). Néhány esettől eltekintve, amikor hirtelen megnőtt a részvételi arány, csak ritkán lépi át az 50%-os vagy netán a 60%-os határt. Amikor 1992-ben az Európai Gazdasági Térséghez történő csatlakozásról szóló referendumhoz mozgósítottak, a 78,3%-os szavazási részvétel volt a legmagasabb 1947 óta. Hasonlóan magas részvételi arány az utóbbi évtizedekben már csak egyszer volt, amikor 1989-ben a hadsereg megszüntetésére indult kezdeményezés, ekkor a jogosultak 69,2%-a szavazott.

A részben jelentős távolmaradás okaként, melyet szintén érveként használnak, éppúgy, mint a szavazások magas számát, a szavazópolgárok (csekély) kompetenciáját, a javaslatok fontosságát nevezhetjük meg, de ezek csak részben adnak magyarázatot, ha a tendenciát hosszabb távon figyeljük. Mindig is voltak többé-kevésbé összetett szavazások. A polgárok iskolázottsága a 2. világháború óta folyamatosan nőtt, anélkül, hogy pozitív hatással lett volna a szavazási részvételi arányra. És annak ellenére, hogy az utóbbi években megnőtt a benyújtott javaslatok száma, a részvételi arány kissé még növekedett is.

¹⁶ 1959 óta alkalmazzák, informális módon, többé-kevésbé a parlamenti erőviszonyokat leképezve, így a Szabadelvűek (FDP), a Kereszténydemokraták (CVP) és a Szociáldemokraták (SPS) két-két tárcát kaptak a kormányban, míg a Svájci Néppárt (SVP) egyet (viszont 2003-tól már kettőt, a CVP kárára).



1. sz. grafika: Az országos szavazásokon tapasztalt átlagos részvétel évente (szürke oszlopok), mozgóátlag (pontozott vonal), 1879-2012. Forrás: www.c2d.ch

Figyelem: A legtöbb évben volt szavazás, de nem mindegyikben. Az átlagos részvételt a minden egyes külön javaslat kapcsán létrejött szavazati részvétel egyszerű számtani középértékéként számítottuk ki.

A szavazásokról és választásokról szóló összehasonlító tanulmányok svájci kontextusban érdekes eredményre vezettek (Freitag 2011). Először is a legtöbb kantonban a 2. világháború után, de legkésőbb az 1970-es évek elején, megszűntették a köztelező részvételt. Az idősebb, még élő generáció még olyan rendszerben nőtt fel, amikor polgári kötelességnek számított, hogy az ember elmegy szavazni. A társadalom ellenőrzése is nagyobb szerepet játszott még. Akkoriban az urnáknál szavaztak, ahol – legalábbis vidéken – mindenkit látni is lehetett. A levélben történő szavazás még nem volt általános. Akkor is, ha nem szabtak ki magas bírságot arra, aki nem ment el szavazni, vagy nem is mindig szankcionálták a távolmaradást az urnáktól, az összehasonlító tanulmányok bizonyítják, magyarázó tényezőként milyen fontos szerepe van a szavazati kötelezettségnek. Másodsor a nők szavazati jogának késői bevezetése negatív hatással volt a nők idősebb generációjára, akik csak 1971-ben, elsődleges politikai szocializációjuk lezárulta után kapták meg ezt a jogot. Csoportként ezért alacsonyabb részvételi arány jellemzi őket, mint a férfiakat (Kriesi 2005: 113).

A VOX-közvéleménykutatások alapján, melyeket 1977 óta minden szavazás után elvégeznek, a szavazók három típusát lehet megkülönböztetni (Mottier 1993). A szavazástól tartózkodók csoportjában átlagban több a nő, a fiatal (20-39 éves korosztály) és az alacsony iskolázottságú személy. Ők kevésbé képesek azonosulni egy politikai párttal, és hajlamosak a bizalmatlanságra a kormánnyal szemben. A szelektív módon résztvevők profilja nemüket, végzettségüket, párttal való azonosulásukat, bal- vagy jobboldali érzelmüket és a kormányba vetett bizalmukat illetően körülbelül annak az átlagnak felel meg, ami a VOX-megkérdezésekben is megjelenik. A mintapolgárok között pedig több a férfi, több az 50 év feletti, akik érdeklődnek a politika iránt és

magasabb iskolai végzettséggel rendelkeznek. Hogy a választók körében valójában mekkora ez a három csoport, a közvélemény-kutatások segítségével csak körülbelül határozható meg. Általánosan elmondható, hogy mintegy 30% nagyon gyakran el megy választani, és 20% soha nem vesz részt. Ezzel fennmarad 50%, akik szelektív módon hol elmennek az urnákhoz, hol nem (Linder 2010: 111-112).

		1/1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7
2010	szav.1	47.0						
			57.5					
	szav.2	46.7		66.1				
			62.3		68.6			
	szav.3	55.4		66.3		71.4		
			62.4		69.6		73.8	
2011	szav.4	49.7		67.1		72.5		75.3
			60.4		70.6		74.2	
	szav.5	49.6		66.6		72.6		
			62.6		69.6			
	szav.6	53.2		67.2				
			62					
2012	szav.7	51.3						

2. táblázat: Résztvételi piramis hét egymást követő szavazásról St. Gallen városában, százalékban. Forrás: St. Gallen kanton statisztikai irodája, statisztikai adatok St. Gallen város szavazási részvételéről.

Ahogy Kobach (1994: 137) is feltételezi, azon szavazópolgárok száma, akik legalább egyszer évente elmennek leadni szavazatukat, jóval magasabb, mint amire következtethetni lehetne az átlagos résztvételi arányokból. Valódi számukat eddig csak a közvélemény-kutatási adatok alapján lehetett megbecsülni. A szavazási regisztrációs adatok azonban bizonyos fokig pontosabb adatokkal szolgálnak. Három év – 2010 (3 szavazás), 2011 (3 szavazás) és 2012 (1 szavazás) – hét szavazásának adatait kombináló adatsor segítségével lehetővé vált, hogy egyetlen személy szavazási részvételét egy hosszabb időtartamon át lekövessük (Serdült 2013). A hét különböző szavazási időpont átlagos résztvételi arányai a szokásos keretek között mozogtak. Igazából inkább magasnak mondhatók és a 44,5% és 53,4% közötti terjedelemben ingadoztak (lásd 2. táblázat).

Ha megnézzük, hány olyan szavazásra jogosult polgár volt, aki legalább egyszer mind a hét szavazati adaton át részt vett, a részvétel kumulálódik 75,3%-ra, egy mindössze két éves időtartamon belül. A teljes négy éves törvényhozási ciklus esetében ez az érték akár 80%-ra is felmehetne, anélkül, hogy a választásokat is figyelembe vennénk. St. Gallen város teljes szavazópolgárságának 75,3%-a tehát a hét szavazásból legalább egy szavazáson részt vett. Ezek az értékek pedig sem az apatikus választópolgárokról, sem a csendes többségről alkotott képnek nem felelnek meg. Ahogy a 2.

táblázatból is kiolvasható, a kumulatív szavazási arány már minden, időben következő szavazási időpontpár esetében az 50%-os határ fölé emelkedik, ami nem jelent mást, mint hogy hat hónapon belül a szavazópolgárok több mint felét egy formális politikai esemény kedvéért mozgatták meg. A 2010-es és 2011-es évek éves értéke 66,1%-nál illetve 66,6%-nál mozgott (lásd 2. táblázat). Összefoglalóan elmondhatjuk, hogy egyedi esetekben a részvételi arány egy-egy szavazáson ijesztően alacsony lehet. De túlzás lenne emiatt a politikai participáció általános politikai válságáról beszélni Svájcban.

(az irodalomjegyzéket lásd a német nyelvű verziónál)

A fordítás a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült. Fordította Hambuch Erika.

DR. UWE SERDÜLT

Centre for Research on Direct Democracy (c2d) im Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)/Universität Zürich

DIREKTE DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZ: RECHTSLAGE UND PRAXIS¹

Es gilt als allgemein bekannt, dass im schweizerischen politischen System wichtige rechtlich bindende Normen durch die direkte Beteiligung von Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zustande kommen. Die Instrumente und Funktionen der direkten Demokratie gelten als prägend für das ganze politische Leben (Trechsel/Sciarini 1998). Vergessen geht oft, dass der grösste Teil der Gesetzgebung im Parlament ohne Beteiligung von Stimmdenden verabschiedet wird. Rund 93% der Vorlagen, die pro forma dem Referendum unterliegen, werden ganz normal auf parlamentarischem Wege verabschiedet (Kriesi/Trechsel 2008: 57). Wenn hingegen eine Abstimmung zustande kommt, wird die Vorlage vorerst im Parlament beraten. In der Literatur wird die Schweiz deshalb oft als semi-direkte Demokratie bezeichnet.

In der Zeit zwischen 1848 und 1873 war in der Verfassung lediglich das obligatorische Verfassungsreferendum sowie die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung vorgesehen. Das fakultative Gesetzesreferendum kam 1874 hinzu, die Initiative auf Partialrevision der Verfassung im Jahr 1891. Diese direktdemokratischen Neuerungen wurden von der sogenannten «Demokratischen Bewegung» gefordert, eine soziale Bewegung, die in Opposition zur damals dominanten politischen Partei, den Freisinnigen, stand.

Im 20. Jahrhundert kamen noch einige Änderungen hinzu.² Das Staatsvertragsreferendum – eingeführt 1921, ausgeweitet 1977 – führte die Mitbestimmung im Bereich der Aussenpolitik ein. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde 1949 das Recht des Parlamentes, Beschlüsse dem Referendum durch die sogenannte Dringlichkeitsklausel zu entziehen, eingeschränkt. Sechs Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1971 wurde die Anzahl der Unterschriften zur Auslösung eines fakultativen Referendums von 30'000 auf 50'000, für das Zustandekommen einer Volksinitiative von 50'000 auf 100'000 Unterschriften erhöht (Linder 2007). Die drei wichtigsten direkt-demokratischen Instrumente auf allen drei Staatsebenen in der Schweiz sind

1 Die Ausführungen in diesem Vortrag basieren im wesentlichen auf bereits in anderer Sprache erschienenen Publikationen, siehe: Serdült (2013; 2014).

2 Abstimmungen in der Schweiz sind meist rechtlich bindender Natur. Es gibt aber auf lokaler Ebene durchaus auch konsultative Abstimmungen (Hangartner/Kley 2000: 901).

1) das obligatorische Referendum, um Verfassungsänderungen zu sanktionieren; 2) das fakultative Referendum, um bereits verabschiedete Gesetze zu blockieren und 3) die Initiative, um die Verfassung (oder auf kantonaler Ebene auch Gesetze) auch von ausserhalb des Parlamentes revidieren zu können.

1. Historische Ursprünge schweizerischer direkter Demokratie

Die Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz auf nationaler Ebene lässt sich nicht ohne einen Blick in die Verfassungsgeschichten der Kantone verstehen. Die Kantone bilden die Grundlage und stellen das Repertoire an politischen Institutionen für die moderne Schweiz bereit (Auer 1996). Die historischen Vorläufer der modernen direkten Demokratie in der Schweiz waren: das *Veto*, das *Abwahlrecht* und die *Lands-gemeinde*. Nach der Gründung des Bundesstaates im Jahre 1848 haben alle Kantone direkt-demokratische Instrumente in ihren Verfassungen verankert.

Als Illustration aus einer Vielfalt von historischen Entwicklungsverläufen kantonaler direkter Demokratie sei hier lediglich das Beispiel der Entstehung des Vetos im Kanton St. Gallen in der Verfassung von 1831 hervorgehoben (Wickli 2011). Ohne ein bereits bestehendes Repertoire an sozialem und politischem Handeln wäre dieser Durchbruch nicht möglich gewesen. Das Lancieren von Petitionen, das Organisieren von Volksversammlungen ohne Zensusregeln (meist ökonomisch definiert) sowie das Verteilen von Flugblättern und Pamphleten mit Ideen, die von der Französischen Revolution entstammen (ohne das immer explizit zu erwähnen) entwickelte sich zu gängiger Praxis. Die Landsgemeinde-Kantone waren geographisch nahe und dienten als Beispiel einer real existierenden Volkssouveränität (Wickli 2011: 210). Besonders die physische Präsenz von 600 Männern aus dem Rheintal - am Donnerstag, dem 13. Januar 1831 - vor der Halle, in der die verfassungsgebende Versammlung tagte, war von entscheidender Bedeutung. Einige der Männer waren mit Stangen bewaffnet und drohten der Versammlung. Der Tag wurde dann später bekannt als «Stecklidonstig» (Donnerstag der «Stecken», also Holzstäbe). Derart durch physische Präsenz, Drohung und teilweise Gewalt unterstützt, schaffte es das Veto in die Verfassung des Kantons St. Gallen.

Obwohl es dann nur selten zu einer eigentlichen Veto-Abstimmung kam, entwickelte das Instrument auch indirekte Wirkung. Für die 194 Gesetze, die im Kanton St. Gallen in der Zeitspanne zwischen 1831 und 1861 verabschiedet wurden, formierte sich in 40 Fällen eine Veto-Bewegung, aber nur vier schafften es bis zur Abstimmung (Gruner 1969: 26). Die niedrige Erfolgsrate ist nicht erstaunlich, wenn man die Bedingungen betrachtet, die erfüllt sein mussten, damit ein Veto durchgehen konnte. Die Auslösung eines Vetos musste auf kommunaler Ebene stattfinden. 50 Bürger mussten eine Versammlung verlangen, an der dann alle Stimmberechtigten zu entscheiden hatten, ob das Veto ergriffen werden soll oder nicht. Die Anzahl abgegebener Stimmen musste dazu

eine doppelte Hürde übersteigen: die einfache Mehrheit in der Versammlung sowie die Mehrheit aller Bürger (Abwesende zählten als Unterstützende des Status Quo, in diesem Fall für das verabschiedete Gesetz). So musste also in *allen* Gemeinden des Kantons innert 45 Tagen eine doppelte Mehrheit zustande kommen, sonst galt das Veto als gescheitert (Möckli 1996: 210).

2. Direkt-demokratische Instrumente auf nationaler Ebene

Durch die Aufnahme von direkt-demokratischen Mechanismen in kantonale und lokale Verfassungen stieg der Druck auch auf nationaler Ebene an. Das schien der nächste evolutionäre Schritt.³ Im Verlauf der Geschichte hat sich die direkte Demokratie in der Regel kumulativ ausgebreitet. Die Abschaffung von direkt-demokratischen Rechten war sehr selten (Kriesi/Trechsel 2008: 50-51). Die folgende Liste direkt-demokratischer Institutionen ist momentan in der Schweizer Verfassung vom 18. April 1999 und dem Bundesgesetz über politische Rechte vom 17. Dezember 1976 kodifiziert.

2.1. 1848 – *Das obligatorische Verfassungsreferendum und die Volksinitiative auf Totalrevision der Verfassung*

Zwischen 1848 und 1873 war lediglich das obligatorische Referendum für Partial- und Totalrevisionen der Verfassung⁴ sowie die Initiative mit dem Ziel einer Totalrevision der Bundesverfassung möglich⁵. Nach der Erfahrung 1802 mit der ersten nationalen Abstimmung im Rahmen der Schaffung der Helvetischen Republik (Kobach 1994: 100), mit den Verfassungsreferenden im Nachgang der französischen Revolution von 1830 (Auer 1996: 94), bestand ein breiter Konsens unter Mitgliedern von verfassungsgebenden Versammlungen im ganzen Land, dass neue Verfassungen durch eine Abstimmung ratifiziert werden sollten (Kölz 2004). Als ein Kompromis zwischen protestantischen und katholischen Kantonen fügte man in die Verfassung von 1848 als ein Minderheitenschutz für die kleineren, eher ländlichen, katholischen Kantone das Erfordernis der doppelten Mehrheit für alle Verfassungsänderungen ein. Das bedeutet, dass eine Mehrheit der Stimmenden und eine Mehrheit der Kantone nötig ist. Im Falle von Unentschieden (11.5 gegen 11.5 von 23) würde die Vorlage nicht durchgehen. Die Erfordernis der doppelten Mehrheit erfüllt ihre Funktion bis heute als Garant von kantonalen Interessen. Das von Kobach (1994: 103) beschriebene Muster, wonach konfligierende Mehrheiten dann entstehen, wenn Kompetenzen an

3 Für sub-nationale Erfahrungen siehe: Monnier (1996), Trechsel/Serdült (1999) und Christmann (2010).

4 Artikel 140 Verfassung (siehe: www.admin.ch).

5 Artikel 138 Verfassung.

die nationale Ebene abgegeben werden sollen, gilt immer noch.⁶ Mit der Zeit hat sich die Bevölkerungsgrösse in den Kantonen weiter auseinander entwickelt, und damit auch die Kritik am doppelten Mehr. Eine Stimme im Kanton Appenzell Innerrhoden wiegt über vierzig mal mehr als eine Stimme im Kanton Zürich. In der Praxis kann das zu Situationen führen, in denen eine sehr kleine Fraktion des gesamten Elektorates in kleinen Kantonen (de facto etwa 20%) das ganze Land blockieren kann (Linder 2007: 110).

Eine Totalrevision der Verfassung kann auch vom Parlament ausgelöst werden. Eine Grundsatzabstimmung über die Totalrevision ist nur dann notwendig, wenn sich die beiden Kammern des Parlamentes – der National- und Ständerat – nicht einig sein sollten.⁷ Zur Annahme der Grundsatzfrage über eine Totalrevision der Verfassung genügt die einfache Mehrheit der Stimmenden.

2.2. 1874 Das fakultative Gesetzesreferendum

Bis zur Einführung von Proporzahlen bei nationalen Wahlen im Jahr 1919 gab es auf nationaler Ebene nur zwei Parteien: die bei weitem dominante Freisinnige Partei und die Parlamentsminderheit der Katholisch-Konservativen. Die formals progressive Reformbewegung der Freisinnigen entwickelte sich jedoch immer stärker in Richtung eines sich selbst erhaltendes Regime (Dardanelli 2011), was zu stärkeren Gegenreaktionen der Opposition und modernen Kräften führte, mit dem Versuch einer Verfassungsrevision 1872, und dann nochmals 1874. Auf kantonaler Ebene haben die demokratischen Bewegungen es geschafft, das Verfassungsreferendum in allen Verfassungen zu etablieren. Diese breite, mehrheitlich protestantische Bewegung für mehr direkte Beteiligung und Kontrolle von Amtsinhabern umfasste sämtliche Sprachregionen und setzte den Bund unter Druck, was in der Verfassung von 1874 zur Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums führte.

Die Anforderungen an ein fakultatives Gesetzesreferendums lag darin, innert 90 Tagen nach der Publikation des Gesetzes im Bundesblatt 30'000 Unterschriften zu sammeln⁸. Die Unterschriftenhürde wurde 1977 im Nachgang der Einführung des Frauenstimmrechts (1971) auf 50'000 erhöht (die Frist, um Unterschriften zu sammeln, wurde 1997 auf 100 Tage ausgedehnt. Eine einfache Mehrheit der Stimmenden genügt zur Annahme oder Ablehnung des Referendums.

⁶ Abstimmungsergebnisse mit Stimmbürgern dafür und Kantone dagegen gab es in den folgenden Jahren: 1866, 1955, 1970, 1973, 1983, 1994 (2), 2013. Die umgekehrte Konfiguration kam vor in den Jahren: 1910, 1957, 2002.

⁷ Artikel 140 Verfassung.

⁸ Auch acht Kantone können ein Referendum auslösen. Das geschah bis anhin nur einmal, als 2003 die Kantone eine neue Finanzordnung ablehnten. Die Kantone haben die umstrittenen Gesetze in der Abstimmung vom 16. Mai 2005 zu Fall gebracht (Teilnahme 50.8%, Ja-Stimmen 34.1%, Ja-Stimmende Kantone 0).

2.3. 1891 Die Volksinitiative auf Partialrevision der Verfassung und der Gegenvorschlag des Parlamentes

Der erste Versuch, die Volksinitiative in die Verfassung zu verankern scheiterte 1874. Nach hitzigen Debatten gelang es der Katholisch-Konservativen Partei (heute die Christ-Demokraten) und den Sozial-Demokraten, das Anliegen durchzusetzen (Hangartner/Kley 2000: 333). Die Volksinitiative zielt darauf ab, Verfassungsänderungen auch von ausserhalb des Parlaments zu ermöglichen, was auch ihre nur zögerliche Akzeptanz erklärt. Das Parlament hat in diesen Fällen keine Kontrolle über den vorgeschlagenen Text, der in allgemeiner oder ausformulierter Form vorliegen kann. Falls das Parlament damit einverstanden ist, ist es gehalten, die entsprechenden Verfassungstexte abzufassen, und sie dem Volk vorzulegen. Falls das Parlament nicht einverstanden sein sollte, geht der Vorschlag vor das Stimmvolk (da es sich eher um eine Grundsatzfrage handelt, reicht eine einfache Mehrheit). Falls die Abstimmung positiv verläuft, muss von der Bundesversammlung eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet werden, welche wiederum zur Abstimmung kommen muss (diesmal mit doppelter Mehrheit – Volk und Stände). Nach der Einführung der Volksinitiative im Jahre 1891 wurden 50'000 Unterschriften benötigt, um eine Abstimmung auszulösen. Ursprünglich gab es keine Sammelfrist. Die Sammelfrist von 18 Monaten wurde erst 1977 eingeführt, zusammen mit einer Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 100'000.⁹ Im Jahr 2013 entsprach das 1.9% des Elektorates, am Ende des vorletzten Jahrhunderts mussten rund 6% des Elektorates unterschreiben (Lutz 2012: 23), um eine Initiative einreichen zu können.

Da es in der Schweiz auf nationaler Ebene keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, liegt es am Parlament, die formale Korrektheit eines Anliegens zu überprüfen, und sicher zu stellen, dass kein zwingendes internationales Recht (*ius cogens*) verletzt wurde, und die Initiative nur ein, klar definiertes Thema enthält (Einheit der Materie). Das Parlament kann Volksinitiativen ganz oder teilweise für ungültig erklären, wenn sie diesen Minimalstandards nicht entsprechen. Das ist bisher nur viermal passiert (1955, 1977, 1995, 1996).¹⁰

Beispiele für vom Stimmvolk akzeptierte Initiativen mit grossen direkten Auswirkungen auf das Schweizer Politsystem waren die Einführung der Proporzwahl des Nationalrates (1918), das Staatsvertragsreferendum (1918) und die Begrenzung von Dringlichkeitsrecht durch das Referendum (1949).

Im Falle eines ausformulierten Vorschlages kann das Parlament dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten.¹¹ Seit 1988 wird das Doppelte Ja zusammen mit einer

9 Artikel 139 Verfassung.

10 Seitdem die Minarett- als auch die Ausschaffungs-Initiative (von kriminellen Ausländern) angenommen wurden und jetzt wegen Konflikten mit internationalem Recht nur schwierig umsetzbar sind, gibt es eine Debatte darüber, wie Volksinitiativen bereits vor dem Stadium der Unterschriftensammlung überprüft werden können (siehe Auer et al. 2013).

11 Obwohl Gegenvorschläge eine Kompetenz des Parlaments sind, werden sie oft von der Ex-

Stichfrage angewandt. Vorher musste man sich für die Initiative oder den Gegenvorschlag entscheiden, womit sich die Stimmen direkt konkurrenziert haben. Gegenvorschläge sind meist weniger extrem als Volksinitiativen und entsprechen bereits einem Kompromiss mit den Anliegen der Initianten. Sie haben deshalb meist gute Chancen durchzukommen.

2.4. 1921/1977 *Obligatorisches und fakultatives Staatsvertragsreferendum*

Aufgrund rechtlicher Unsicherheiten im Zusammenhang mit dem Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahre 1920¹² (Kobach 1994: 105), wurde das fakultative Referendum 1921 mit Hilfe einer Volksinitiative auf gewisse internationale Verträge ausgedehnt¹³. Die reflexive Wirkung von direkter Demokratie kommt dabei gut zur Geltung, sie kann sich mit Hilfe ihrer eigenen Instrumente erweitern. Vertragsreferenden waren mitnichten unüblich zu dieser Zeit, es gab sie in den Kantonen schon seit längerem (Trechsel/Serdült 1999). Die eingeschränkte Tragweite des Staatsvertragsreferendums in der Form von 1921 liess noch zu Wünschen übrig. Seit Einführung bis Ende der 1960er Jahre unterstanden ihm potentiell lediglich 3.5% der abgeschlossenen internationalen Verträge (Linder et al. 2010: 357). Als Reaktion auf eine zunehmende Internationalisierung und Einwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland lancierte die am rechten politischen Flügel agierende Partei «Nationale Aktion» 1975 eine Volksinitiative, die sämtliche Staatsverträge der Vergangenheit (sic!) und der Zukunft dem fakultativen Referendum unterstellen wollte. Der Gegenvorschlag des Bundesrates wollte in verschiedener Hinsicht sogar noch weiter gehen und das obligatorische Staatsvertragsreferendum mit Doppelmehrheit von Volk und Ständen im Falle von Beitritten zu Organisationen kollektiver Sicherheit oder supranationalen Gemeinschaften einführen (Art. 140 Verfassung). Das fakultative Staatsvertragsreferendum von 1921 sollte derart modifiziert werden, dass unkündbare Staatsverträge, der Beitritt zu internationalen Organisationen sowie Verträgen, die zu einer multilateralen Rechtsvereinheitlichung führen, mit 50'000 Unterschriften zur Abstimmung gebracht werden können. Zusätzlich war es dem Parlament erlaubt, weitere internationale Verträge dem fakultativen Referendum zu unterstellen. In der Abstimmung vom 13. März 1977 unterlag die Initiative so deutlich wie der Gegenvorschlag gewann. In einer Mini-Reform 2003 wurde das fakultative Staatsvertragsreferendum noch weiter ausgedehnt.¹⁴

ekutive vorgelegt (entscheiden muss trotzdem noch das Parlament). Der Gegenvorschlag ist für das Parlament eine Option, keine Verpflichtung.

12 Das Parlament hat den Beitritt als Geschäft auf Verfassungsstufe betrachtet, daher war eine doppelte Mehrheit von Volk und Ständen notwendig. Die Abstimmung ging mit 56.3% Ja-Stimmen und 11.5 zustimmenden Kantonen durch (Teilnahme 77.5%).

13 Die Volksinitiative verlangte, dass unkündbare oder länger als 15 Jahre dauernde Staatsverträge dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Der Vorschlag wurde am 30. Januar 1921 mit 71.4% Ja-Stimmen und 20 annehmenden Kantonen angenommen.

14 Artikel 141 Verfassung.

2.5. 1949 *Obligatorisches und Fakultatives Referendum bei dringlichen Beschlüssen des Parlamentes*

In einem Versuch, die Macht über Parlamentsbeschlüsse, die dem Referendum durch die Anwendung der Dringlichkeitsklausel entzogen wurden, zurückzugewinnen, kamen weitere obligatorische sowie fakultative Referenden in die Verfassung. Die Gesetzgebung im Dringlichkeitsverfahren wurde besonders häufig während der Wirtschaftskrise in den 1930er Jahren und dem Zweiten Weltkrieg angewandt. Etwa hundert wichtige Beschlüsse wurden in dieser Zeit auf diesem Weg dem Referendum entzogen (Treichsel/Kriesi 1996: 190).

Für nicht verfassungskonforme, dringliche Beschlüsse des Parlaments muss innerhalb eines Jahres obligatorische eine Abstimmung durchgeführt werden (doppeltes Mehr kommt zur Anwendung), für diejenigen, die verfassungskonform sind, existiert nur die Option des fakultativen Referendums. Hierzu müssen 50'000 Unterschriften gesammelt werden (einfache Mehrheit).¹⁵

2.6. 2003 *Die Allgemeine Volksinitiative*

Die ursprüngliche Idee der Einheits- oder allgemeinen Initiative war es, die Verfassung freizuhalten von Bestimmungen, die von der Normenstufe her gar nicht dort hin gehören, sondern besser auf Gesetzes- oder Verfügungsstufe reguliert würden. Die Initiative wurde also allgemein formuliert und es lag dann am Parlament, über die adäquate Normenstufe zu entscheiden. Das schien eine gute Idee zu sein und wurde am 9. Februar 2003 in einer unbestrittenen Abstimmung angenommen. Die Umsetzung in der Praxis erwies sich jedoch als umständlich. Der Anreiz von diesem Instrument Gebrauch zu machen, war sehr gering. Warum 100'000 Unterschriften sammeln ohne eine Kontrolle darüber zu haben, was mit dem Anliegen geschieht, wenn man mit der selben Anzahl Unterschriften auch direkt in die Verfassung schreiben kann? Die Bestimmung wurde deshalb im Jahr 2009 in einer Referendumsabstimmung ohne viel Federlesen wieder abgeschafft.

3. Häufigkeit des Gebrauchs

Die Anzahl Abstimmungen auf nationaler Ebene ist über die Zeit hinweg stark angestiegen. Zwischen 1848 bis Mitte 2013 haben insgesamt 586 Abstimmungen stattgefunden (siehe Tabelle 1). Da der Gebrauch von direkt-demokratischen Instrumenten, zwar nicht nur, aber auch als Waffe der politischen Opposition dient (Serdült/Welp 2012), kann ein Anstieg im Gebrauch als Manifestation von intensivierten politischen Auseinandersetzungen interpretiert werden, oft im Zusammenhang mit unsicheren und instabilen sozio-ökonomischen Verhältnissen. Das war beispielsweise 1970 während der Ölkrise

¹⁵ Artikel 141 Verfassung.

der Fall, und zu einem geringeren Grad in den 1980er Jahren mit einer Jugendbewegung, die gegen das politische Establishment kämpfte, und auch wieder während der ökonomischen Rezession in den 1990er Jahren. In diesen Phasen fanden in der schweizerischen Gesellschaft und Wirtschaft wesentliche Transformationen statt. Die Zeiten waren gleichzeitig geprägt von einer gesteigerten Parteienkonkurrenz. Wenn wir jedoch Ablehnung von Initiativen, die Akzeptanz von Gegenvorschlägen, obligatorischen und fakultativen Referenden als Ausdruck von Regierungsunterstützung interpretieren, wird klar, dass die Stimmenden die Behörden in allen Jahrzehnten seit 1890 stark unterstützt haben. Diese auf hoher Aggregation zustande gekommene Interpretation soll jedoch nicht verschleiern, dass die politische Elite auch in substantiellen, wichtigen Geschäften an der Urne verlieren kann und dann damit umgehen muss (Trechsel/Sciarini 1998).

Dekade	Initiative		Gegenvorschlag		Obligator. Referendum		Fakultat. Referendum		Total
	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein	
1848-1859	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1860-1869	0	0	0	0	1	8	0	0	9
1870-1879	0	0	0	0	2	1	3	5	11
1880-1889	0	1	0	0	2	1	2	6	12
1890-1899	1	2	0	0	7	3	3	6	22
1900-1909	1	3	1	0	3	1	3	2	14
1910-1919	1	2	0	0	7	0	1	0	11
1920-1929	3	11	1	1	7	2	2	5	32
1930-1939	0	6	3	0	6	0	2	6	23
1940-1949	1	5	1	1	1	1	4	3	17
1950-1959	0	10	2	2	13	7	3	8	45
1960-1969	0	5	0	0	12	1	4	4	26
1970-1979	0	23	4	3	29	9	11	7	86
1980-1989	2	22	5	2	16	5	6	4	62
1990-1999	3	26	2	1	26	5	24	13	100
2000-2009	5	39	1	5	9	3	24	4	90
2010-2013	3	10	2	1	1	1	4	3	25
Subtotal	20	165	22	16	143	48	96	76	
Total	185		38		191		172		586

Tabelle 1: Häufigkeit von nationalen Abstimmungen pro Dekade. Quelle: www.c2d.ch

Wenn wir die drei Haupttypen direkt-demokratischer Instrumente vergleichen, wird klar, dass keiner dominiert. Der Gebrauch über die letzten paar Dekaden hinweg, legt nahe, dass sie alle eine für das politische System nützliche Funktion erfüllen. Während Jahrzehnten war das erfolgreiche Einreichen einer *Initiative* ein fast singuläres politisches Ereignis, nicht zu sprechen davon, eine zu gewinnen. Erst ab den 1970er Jahren, im sogenannten «partizipatorischen Zeitalter», haben Initiativen einen grösseren direkten

Einfluss. Seit 1988, mit der Einführung des Doppelten Ja, sind die Chancen für eine Annahme von Initiativen deutlich gestiegen. Die verbreitete Klage, das es heutzutage schwieriger sei, Unterschriften für Initiativen zu sammeln lässt sich in der empirischen Endabrechnung nicht bestätigen. Der Organisationsgrad von politischen Parteien und von zivilgesellschaftlichen Akteuren ist gestiegen, zusätzlich ist das Elektorat gewachsen¹⁶ während die Unterschriftenhürde seit 1977 stabil geblieben ist.

Insgesamt haben *Gegenvorschläge* des Parlaments eine hohe Akzeptanzrate. Sie erlauben es der politischen Elite auf die Anliegen von Volksinitiativen zu reagieren und damit während einer Legislatur im institutionellen Dialog mit den Bürgern zu bleiben. Seit den 1990er Jahren können wir im Gebrauch einen Übergang vom *obligatorischen* zum *fakultativen Referendum* beobachten. Die Anzahl obligatorischer Referendumsabstimmungen sinkt stark, fakultative steigen an. Dieser Wandel kann als Indikator für die momentan zu beobachtende, stärker auf Konfrontation ausgerichtete Schweizer Politik gewertet werden. In den 1990er Jahren kam die aus vier Parteien bestehende, grosse Regierungskoalition¹⁷ – umgangssprachlich auch ‚Zauberformel‘ genannt – stärker unter Druck und brach nach den Wahlen 2003 ganz auf, als die Schweizerische Volkspartei (SVP) zur stärksten politischen Partei im Nationalrat wurde. Politische Kämpfe haben zur aktuellen Situation geführt, in der das fakultative Referendum sowohl von der Linken als auch von der Rechten dazu verwendet wird, um je nachdem gegen die Auswirkungen der ökonomischen Liberalisierung, Europapolitik und der Globalisierung anzukämpfen.

4. Beteiligung

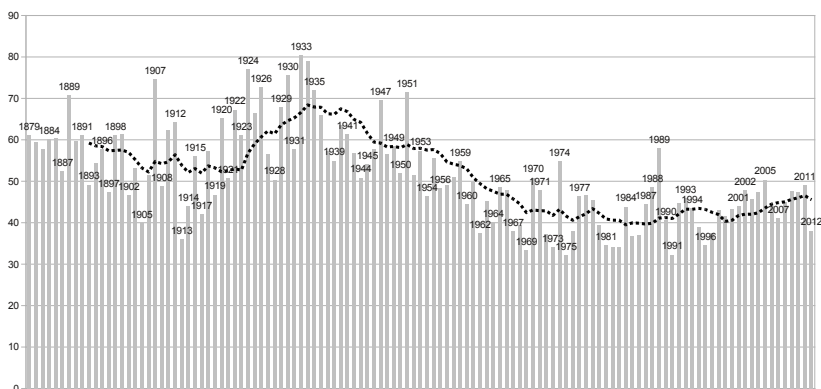
Die hohe Anzahl an Abstimmungen wird gerne als Grund für die relativ niedrigen durchschnittlichen Beteiligungsraten bei Abstimmungen und Wahlen auf allen drei Staatsebenen angeführt. Tiefe Beteiligungsraten scheinen der Preis zu sein, den es in einem System mit stark ausgebauter direkter Demokratie zu bezahlen gilt (Lutz 2007). Die langjährige durchschnittliche Stimmbeteiligung sank seit dem Zweiten Weltkrieg von rund 60% auf 40% während den 1970er Jahren und befindet sich momentan bei rund 45% in einem leichten Aufwärtstrend (siehe Grafik 1). Mit Ausnahme von einigen Ausschlägen nach oben übersteigt die Stimmbeteiligung die 50%- oder gar 60%-Marke nur selten. Mit einer Stimmbeteiligung von 78.3% war die Mobilisierung für das Referendum über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Jahr 1992 die höchste seit 1947. Eine ähnlich hohe Beteiligungsraten kam während

16 Von 3.8 Mio 1977 auf 5.1 Mio im Jahr 2013.

17 Angewandt seit 1959, auf informelle Art, mehr oder weniger die Stärke im Parlament abbildend, so dass die Freisinnigen (FDP), die Christ-Demokraten (CVP) und die Sozial-Demokraten (SPS) je zwei Sitze in der Regierung hatten, und die Schweizerische Volkspartei (SVP) einen (ab 2003 aber zwei, auf Kosten der CVP).

der letzten Jahrzehnte nur anlässlich der Armeeabschaffungs-Initiative zustande, mit 69.2% im Jahr 1989.

Gründe für die partiell hohe Stimmbastinenz, die gemeinhin ins Feld geführt werden wie die Häufigkeit von Abstimmungen, die (mangelnde) Kompetenz der Stimmberechtigten, die Wichtigkeit der Vorlagen, machen nur einen Teil der Erklärung aus, wenn wir die Entwicklung über einen längeren Zeitraum verfolgen. Es gab schon immer mehr oder weniger komplexe Abstimmungen. Der Bildungsgrad ist nach dem Zweiten Weltkrieg konstant angestiegen, ohne sich positiv auf die Stimmbeteiligung auszuwirken. Und trotz einer steigenden Anzahl an Vorlagen in den letzten Jahren, beobachten wir einen leichten Anstieg der Stimmbeteiligung.



Graphik 1: Durchschnittliche Stimmbeteiligung an nationalen Abstimmungen pro Jahr (graue Balken), gleitendes Mittel (gepunktete Linie), 1879-2012. Quelle: www.c2d.ch

Zu beachten: Abstimmungen fanden in den meisten Jahren statt, aber nicht in allen. Die durchschnittliche Stimmbeteiligung wurde berechnet als das einfache arithmetische Mittel der Stimmbeteiligung jeder separaten Vorlage.

Vergleichende Studien über Stimm- und Wahlbeteiligung haben für den schweizerischen Kontext zu interessanten Resultaten geführt (Freitag 2011). Erstens haben die meisten Kantone in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg oder spätestens in den frühen 1970er Jahren die Stimmpflicht oder den Stimmzwang abgeschafft. Die ältere noch lebende Generation ist also in einem Regime aufgewachsen, in dem es als Bürgerpflicht galt, abstimmen zu gehen. Auch die soziale Kontrolle spielte noch stärker. Abgestimmt wurde an der Urne, wo – zumindest in ländlichen Gegenden – jeder gut sichtbar war. Das briefliche Abstimmen war noch nicht generalisiert. Auch wenn die Sanktionen für das Fernbleiben von der Urne nicht sehr hoch waren oder nicht strikt umgesetzt wurden, zeigen vergleichende Studien wie wichtig die Stimmpflicht als erklärender Faktor ist. Zweitens hatte die späte Einführung des Frauenstimmrechts

einen negativen Effekt auf ältere Altersgruppen von Frauen, die das Stimmrecht erst 1971 nach ihrer primären politischen Sozialisation erhalten haben. Als Gruppe weisen sie deshalb tiefere Beteiligungsraten auf als Männer (Kriesi 2005: 113).

Basierend auf die VOX-Umfragen, die seit 1977 nach jeder Abstimmung durchgeführt werden, können drei Typen von Stimmenden unterschieden werden (Mottier 1993). In der Gruppe der Abstentionisten finden sich im Durchschnitt mehr Frauen, jüngere Altersgruppen (20-39 Jahre alt) als auch Personen mit tieferem Bildungsgrad. Sie können sich weniger gut mit einer politischen Partei identifizieren und tendieren dazu, der Regierung zu misstrauen. Das Profil von selektiv Teilnehmenden bezüglich Geschlecht, Alter, Bildung, Parteidentifikation, Links-Rechts Einreihung und Regierungsvertrauen entspricht so in etwa dem Durchschnitt, wie er in den VOX-Umfragen repräsentiert ist. Unter den Modell-Bürgern treffen wir mehr Männer an, über 50-Jährige, mit einem Interesse an Politik und einer höheren Bildung. Wie gross diese drei Gruppen im Elektorat wirklich sind, lässt sich mit Umfragen nur ungefähr bestimmen. Im Allgemeinen gehen wir davon aus, dass 30% sehr oft Abstimmen gehen und 20% sich nie beteiligen. Damit bleiben 50% übrig, die zu den selektiven Urnengängern gehören (Linder 2010: 111-112).

		1/1	1/2	1/3	1/4	1/5	1/6	1/7
2010	Abst1	47.0						
			57.5					
	Abst2	46.7		66.1				
			62.3		68.6			
	Abst3	55.4		66.3		71.4		
			62.4		69.6		73.8	
2011	Abst4	49.7		67.1		72.5		75.3
			60.4		70.6		74.2	
	Abst5	49.6		66.6		72.6		
			62.6		69.6			
	Abst6	53.2		67.2				
			62					
2012	Abst7	51.3						

Tabelle 2: Partizipations-Pyramide für sieben konsekutive Abstimmungen in der Stadt St. Gallen, in Prozent. Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen, Statistikdaten Stimmbeteiligte Stadt St. Gallen.

Wie Kobach (1994: 137) vermutet ist jedoch die Anzahl Stimmbürger, die sich mindestens einmal pro Jahr an einer Abstimmung beteiligt, wesentlich höher als die durchschnittlichen Beteiligungsraten vermuten lassen. Bisher liess sich die wirkliche Grösse lediglich anhand von Umfragedaten abschätzen. Stimmregisterdaten können jedoch bis zu einem gewissen Grad präzisere Angaben liefern. Mithilfe eines über sieben

Abstimmungen kombinierten Datensatzes für die Jahre 2010 (3 Abstimmungen), 2011 (3 Abstimmungen) und 2012 (1 Abstimmung), war es möglich, die Stimmbeteiligung eines Einzelnen über die Zeit hinweg zu verfolgen (Serdült 2013). Die durchschnittlichen Beteiligungsraten für die sieben einzelnen Abstimmungstermine bewegen sich im üblichen Rahmen. Sie sind sogar eher hoch und schwanken im Bereich von 44.5% bis 53.4% (siehe Tabelle 2).

Wenn wir uns anschauen, wie viele Stimmberechtigte sich mindestens einmal über alle sieben Abstimmungsdaten hinweg beteiligt haben, kumuliert sich die Beteiligung auf 75.3% in einer Zeitspanne von lediglich zwei Jahren. Für eine ganze Legislatur von vier Jahren könnte der Wert bis auf 80% ansteigen, ohne dass Wahlen überhaupt berücksichtigt wären. 75.3% des gesamten Elektorates in der Stadt St. Gallen haben sich also mindestens an einer von sieben Abstimmungen beteiligt. Diese Werte entsprechen weder dem Bild eines apathischen Elektorates noch einer schweigenden Mehrheit. Wie in Tabelle 2 ersichtlich, steigt die kumulative Stimmbeteiligung bereits für jedes konsequente Paar von Abstimmungsterminen über die 50%-Marke, was nichts anderes bedeutet, als dass innerhalb von sechs Monaten mehr als die Hälfte des Elektorates für ein formales politisches Ereignis mobilisiert worden ist. Die Jahreswerte für 2010 und 2011 betragen 66.1% beziehungsweise 66.6% (siehe Tabelle 2). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Stimmbeteiligung in Einzelfällen alarmierend niedrig sein kann. Deshalb von einer generellen politischen Krise der politischen Partizipation in der Schweiz zu sprechen, ist aber übertrieben.

Bibliographie

- AUER, A. (Ed.) (1996) *Les origines de la démocratie directe en Suisse – Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*. Basel/Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn.
- AUER, A. – AUBERT, N. – SOMER, Evren (2013) So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund, in: *Aktuelle Juristische Praxis* 5. p. 659–674.
- CHRISTMANN, A. (2010): Sachunmittelbare Demokratie in der Schweiz: Überblick und aktuelle Entwicklungen. In: Neumann/Renger (Hrsg.): *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*. Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie Band 7. Baden: Nomos.
- DARDANELLI, P. (2011) The Emergence and Evolution of Democracy in Switzerland. In Malone, M. F. T. (Ed.) *Achieving Democracy: Democratization in Theory and Practice*. New York/London: continuum.
- FREITAG, M. (2011) Wahlbeteiligung in westlichen Demokratien: Eine Analyse zur Erklärung von Niveauunterschieden. *Swiss Political Science Review*. 2 (4).p. 1-35.
- GRUNER, E. (1969) *Die Parteien in der Schweiz*. Bern: Francke Verlag.
- HANGARTNER, Y. – KLEY, A. (2000) *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der*

- Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Zürich: Schulthess.
- KOBACH, K. W. (1994) Switzerland. In Butler, D. and Ranney, A. *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*. Washington DC: AEI Press.
- KÖLZ, A. (2004) *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte: Ihre Grundlinien in Bund und Kantonen seit 1848*. Bern: Stämpfli Verlag.
- KRIESI, H. (2005) *Direct Democratic Choice, The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- KRIESI, H. – TRECHSEL, A. (2008) *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LINDER, W. (2007) Direct Democracy. In Klöti, U. et al. (Eds.) *Handbook of Swiss Politics*. 2nd, completely revised version. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing.
- LINDER, W. (2010) *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Third Edition, Revised and Updated. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- LINDER, W. – BOLLIGER, C. – RIELLE, Y. (2010) *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- LUTZ, G. (2007) Low turnout in direct democracy. *Electoral Studies* (26). p.624-632.
- LUTZ, G. (2012) Switzerland: Citizens' Initiatives as a Measure to Control the Political Agenda. In Setälä, M. and Schiller, T. (Eds.) *Citizens' Initiatives In Europe: Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MÖCKLI, S. (1996) Das Gesetzesveto und -referendum: Ein Stolperstein wird zum Grundstein. In Auer, A. (Ed.) *Les origines de la démocratie directe en Suisse – Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*. Basel/Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn.
- MONNIER, V. (1996) Le référendum financier dans les cantons suisses au 19e siècle. In Auer, A. (Ed.) *Les origines de la démocratie directe en Suisse – Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*. Basel/Frankfurt: Helbing & Lichtenhahn.
- MOTTIER, V. (1993) La structuration sociale de la participation aux votations fédérales. In Kriesi, H. (Ed.) *Citoyenneté et démocratie directe: Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*. Zürich: Seismo.
- SERDÜLT, U. (2013) Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerischen Abstimmungsdemokratie – Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In Good, A. and Platipodis, B. (Eds.) *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht*. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag. Bern: Stämpfli Verlag.
- SERDÜLT, U. (2014) Switzerland, in: Qvortrup, Matt (Ed.) *Referendums around the World*. Basingstoke: Palgrave.
- SERDÜLT, U. – WELP, Y. (2012) Direct Democracy Upside Down, *Taiwan Journal of Democracy* 8 (1). p. 69-92.
- TRECHSEL, A. – SCIARINI, P. (1998) Direct democracy in Switzerland: Do Elites Matter? *European Journal of Political Research*. 33 (1). p.99-124.

- TRECHSEL, A. – SERDÜLT, U. (1999) *Kaleidoskop Volksrechte: Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn.
- TRECHSEL, A. – KRIESI, H. (1996) Switzerland. In Gallagher, M. and Uleri, V. (Eds.) *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan.
- WICKLI, B. (2011) Ländliche Volksbewegungen und der Durchbruch der direkten Demokratie im Kanton St. Gallen 1814-1831. In Roca, R. and Auer, A. (Eds.) *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.

MICHAEL PAHLKE

kormánytisztviselő, járási hivatal, Würzburg

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÖNKORMÁNYZATI ÉS TARTOMÁNYI SZINTEN BAJORORSZÁGBAN – JOGI KERETFELTÉTELEK ÉS GYAKORLATI PÉLDÁK

1. Bevezetés

A Bajor Szabadállam Alkotmányának (a továbbiakban BV)¹ 7. § (2.) bekezdése rögzíti, hogy az állampolgárok² jogaikat választásokon, illetve a települési, tartományi és szövetségi szintű népi kezdeményezéseken és népi döntéseken (*Bürgerbegehren*, *Bürgerentscheid*, ill. *Volksbegehren*, *Volksentscheid*) való részvételük által gyakorolják. Szövetségi szinten az Alaptörvény (a továbbiakban GG)³ 20. § (2.) bek. 2. pont rendelkezik arról, hogy a hatalmat „a nép választások és szavazások” által gyakorolja. A szavazás általi hatalomgyakorlás hozzátartozik a közvetlen demokráciához, a demokratikus legitimáció közvetítésének szemszögéből nézve pedig alapvetően egyenrangúnak tekintendő a közvetett, azaz képviselői demokráciához tartozó választásokkal (lásd *Grzeszick*, Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 111). Ugyanakkor szövetségi szinten a Német Szövetségi Köztársaságban nem létezik az az eszköz, mellyel a nép jogalkotóként járhatna el. Abból a tényből, hogy a GG 20. cikkében az állam alapvető normái között kifejezetten néven nevezi⁴ a szavazásokat, nem következtethetünk arra, hogy szövetségi szinten, egyszerű szövetségi törvény meghozatalával, jogilag kötelező erejű közvetlen-demokratikus elemeket lehetne

1 A Bajor Szabadállam Alkotmánya a 1998. december 15-én nyilvánosságra hozott változata, GVBl. 1998, 991. o.

2 (Bajor) állampolgárnak számít jelen esetben minden 18. életévét betöltött (német) állampolgár. (BV 7. § (1) bek.). Az állampolgári jogok gyakorlása függővé tehető egy akár évig is tartó tartózkodástól is (BV 7. § (3.) bek.). A BV 8. cikke értelmében minden olyan német állampolgár, akinek állandó lakhelye Bajorországban van, ugyanolyan jogokkal és köteleességekkel bír, mint a bajor állampolgárok. Bár a BV 6. § (3) bek. utat nyit annak, hogy átfogóan, jogilag, újjáalakítsák a bajor állampolgárságot, a Német Szövetségi Köztársaság megalapítás után nem hoztak törvényt bajor állampolgárságról.

3 A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye 1949. május 23., BGBl. 1949, 1. o. [Bundesgesetzblatt, magyarul Szövetségi Közlöny]

4 Az uralkodó tanítás ezt a „territoriális plebiszcitumok”-ként ismert, szabályzásokra történő utalásként értelmezi, melyek a GG 29, 118 és 118a cikkeiben kerültek rögzítésre. Ezek értelmében a Köztársaság területi újrászervezéséhez mindenképp szükség van a népszavazás általi megerősítésre.

bevezetni. Ehhez sokkal inkább alkotmánymódosításra lenne szükség, mivel a jogalkotási eljárások szabályait ennek megfelelően kellene módosítani (lásd *Grzeszick*, Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 113). Ugyanakkor más vonatkozik – egy vitatott felfogás szerint – a jogilag nem kötelező érvényű, konzultatív, vélemény-nyilvánító népszavazásokra (*Volksbefragung*).⁵ A közvetlen demokrácia döntési folyamatainak bevezetése szövetségi szinten is már jó ideje képezi jogpolitikai viták tárgyát.⁶

2. Közvetlen demokrácia a Bajor Szabadállamban tartományi szinten

2.1. Népi kezdeményezés és népi döntés

Bajorországban⁷ tartományi szintű népszavazást kell tartani, ha a szavazásra jogosult állampolgárok egy tizede⁸ követeli egy törvény megalkotását (BV 74. cikk. (1) bek.). A népi kezdeményezés alapjául a BV 74. cikk. (2) bek. értelmében egy „kidolgozott és indoklással ellátott törvénytervezet” kell, hogy szolgáljon. A közvetlen törvényalkotás részleteit, különösen az engedélyezési eljárást, a Tartományi Választási Törvény (a továbbiakban LWG) 62. cikke⁹ szabályozza

A kezdeményezés nem megengedett, ha a népszavazás alkotmányellenes módon az alapjogok korlátozására irányulna, vagy amennyiben csak egy népi konzultáció, tehát jogilag nem kötelező erejű megkérdezés lenne a célja (lásd *Kempen*, Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, *Öffentliches Recht in Bayern*, 5. Aufl. 2011, 1. Teil, RdNr. 171). Ezen felül a BV 73. cikke nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy „az állami költségvetésről” nem tartanak népszavazást. A nehézség abban áll, hogy meghatározzuk, pontosan mit is kell érteni „állami költségvetés” alatt (részletesen lásd *Gass*, apf 2013, B 9 skk)¹⁰. Erről a Bajor Alkotmánybíróság (a továbbiakban VerfGH) legutóbb 2012. október 22-i határozatában foglalt állást a „Vegyük komolyan az oktatáshoz való alapjogot, szüntessük meg a tanulmányi hozzájárulást!” – elnevezésű népszavazás kapcsán. Mivel

5 Lásd még: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 114.

6 Lásd még: *Foroud Shirvani*, Innovationsimpulse des Verwaltungsrechts für das Verfassungsrecht, BayVBl. 2012, 197-200. o.

7 Időközben már minden más német tartományban is léteznek a közvetlen demokráciával kapcsolatos tartományi szintű törvények.

8 Ez kb. 930.000 aláírást jelent. Ilyen számú aláírást 14 nap alatt kell összegyűjteni.

9 A tartományi parlamenti választásról, népi kezdeményezésről és népszavazásról szóló törvény (tartományi választási törvény – LWG) a 2002. július 5-én közzétett változatban, GVBl. 2002, 277. o. Egy népi kezdeményezés engedélyezésére irányuló kérvényhez 25.000 szavazatra jogosult polgár aláírását kell megnyerni, lásd LWG 63.§ (1) bek. 3. pont; csak az engedélyezés után lehet regisztrálni a népi kezdeményezés javára (lásd még LWG 65. §).

10 *Georg Gass*, Volksbegehren und Staatshaushalt, in: Ausbildung, Prüfung, Fachpraxis (apf) 2013, B 9 ff.; lásd még *Christoph Degenhart*, Volksbegehren und Volksentscheide „über den Haushalt” – zur Auslegung des Art. 73 BV, BayVBl. 2008, 453. o.

a Bajor Belügyminisztérium nem látta a jogszabályi feltételek meglétét a népszavazás engedélyezéséhez, ilyen esetekben kötelező kikérni a VerfGH állásfoglalását (LWG 64. cikk (1.) bek. 1. pont). Az Alkotmánybíróság határozata után semmi nem állt annak útjában, hogy a minisztérium engedélyezze a népszavazás megtartását a felsőoktatási tandíj megszüntetéséről (BV 73. cikk), mert az ilyen hozzájárulások megszünése csak a főiskolák és egyetemek testületeinél eredményezné a bevétel csökkenését, de nem a Bajor Szabadállam költségvetésében.¹¹ Ezek után 2012. november 12-én a Bajor Belügyminisztérium közzétette a népszavazás engedélyezését. A bejegyzésre kitézőt időben, 2013. január 17-30. között 1.352.618 szavazásra jogosult állampolgár (az összes szavazó 14,3%-a) regisztrálta magát a hivatalos listákban. Ezáltal sikerült elérni az aláírások szükséges számát (a küszöb 943.866 aláírás, azaz a szavazásra jogosultak 10%-a volt).

Ebben az esetben a népi kezdeményezést a bajor miniszterelnök a bajor kormány állásfoglalásával együtt beterjeszti a tartományi parlamentnek (BV 74. cikk (3.) bek.). A tartományi parlamentnek lehetősége van arra, hogy helyt adjon a kezdeményezésnek és a javasolt törvényt elfogadja, vagy arra, hogy elutasítsa, és a polgárokat szavaztassa meg róla. A tartományi parlament saját törvénytervezetet is terjeszthet a polgárok elé, hogy döntsenek arról (BV 74. cikk. (4) bek.). A tandíj megszüntetéséről szóló népi kezdeményezés további sorsáról heves politikai vita alakult ki a CSU és az FDP között, mindkét párt a kormányon lévő koalíció tagja. Miután végül a kormánypártoknak sikerült kompromisszumra jutniuk, a tartományi parlament 2013. április 24-én többséggel, a népi kezdeményezés törvénytervezete mellett tette le a voksot. A tandíj megszüntetését elérni kívánó népi kezdeményezés volt eddig az egyetlen, amelyet a tartományi parlament módosítás nélkül fogadott el.

Ha ezzel szemben a tartományi parlament elutasítja a népi kezdeményezésben javasolt törvényt, kötelező népszavazást tartani. A népi kezdeményezés által elérni kívánt törvény ebben az esetben akkor jön létre, ha a népszavazáson egyszerű többséget nyer (LWG 79. cikk (1) bek. 1. pont). Nincs szükség minimális részvételi arányra vagy minimális számú szavazatra, és ez hazai vagy nemzetközi alkotmányos összehasonlításban is egyedülállónak mondható (lásd *Kempfen*¹²).

2.2. Népszavazással előidézett alkotmánymódosítások

A BV 75. cikk (2.) bek. 2. pont értelmében a tartományi parlament alkotmánymódosításra irányuló határozatait¹³ kötelező „a nép elé tártani, hogy az döntsön róla”. Az Alkotmányt

11 A VerfGH 2012. október 22-én hozott döntése, Az.: Vf. 57-IX-12, letölthető: <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/> (lásd 1. alapelv).

12 *Bernhard Kempfen*, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, *Öffentliches Recht in Bayern*, 5. Aufl. 2011, 1. Teil, RdNr. 175.

13 Az ilyen határozatokhoz a tagok kétharmados többségére van szükség a BV 75.§ (2.) bek. 1. pont szerint.

a tartományi parlament határozata nélkül is lehet módosítani, egy népi kezdeményezés eredményeképp tartott népszavazás keretében (lásd *Schultes*, Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung in Bayern, 2006¹⁴). Ugyanakkor egy alkotmánymódosító népszavazás feltétele, hogy a szavazásra jogosult polgároknak legalább 25 %-a kifejezésre juttassa egyetértését (LWG 79. cikk (1.) bek 2. pont)¹⁵.

2.3. Statisztikai adatok

A Bajor Szabadállamban 1949 óta 19 népi kezdeményezést engedélyeztek, melyek közül 8 a BV 74. cikk (1.) bek. értelmében megkapta a szavazásra jogosult polgárok szükséges egy tizedének aláírását. Bajorországban 1946 óta 14 tartományi szintű népszavazást tartottak, köztük kilencet a tartományi parlament alkotmánymódosításról hozott határozatairól a BV 75. cikk (2.) bek. 2. pontjának értelmében. Legutoljára 2010. július 4-én rendeztek népszavazást egy „A nemdohányzók valódi védelméről” szóló népi kezdeményezés alapján benyújtott törvénytervezetről. Ezt a nép döntésére bízott törvénytervezetet 61,0 százaléknyi igenlő szavazattal fogadták el, időközben pedig más német tartományok számára is példaképpül szolgál.¹⁶

3. A közvetlen demokrácia települési szinten a Bajor Szabadállamban

A kommunális szintű népi kezdeményezések (*Bürgerbegehren*, szó szerint polgári kezdeményezés) és népszavazások (*Bürgerentscheid*, szó szerint polgári döntés) egyszerű jogszabályait a Települési Szabályzat (a továbbiakban GO) 18.a¹⁷ cikkébe és a Járási Szabályzat (a továbbiakban LKrO) 12.a¹⁸ cikkébe 1995-ben illesztették be, tartományi szintű népi kezdeményezés és népszavazás eredményeképp. Mivel a Bajor Alkotmányt egyidejűleg kiegészítették a vonatkozó jogszabályokkal is (BV 7. cikk (2.) bek. 12. cikk

14 *Christoph Schultes*, Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung in Bayern, Eine Untersuchung zur Revision der Bayerischen Verfassung durch Volksbegehren und Volksentscheid, doktori disszertáció, Universität Passau, 2006, Studien und Materialien zum Öffentlichen Recht (kiadja *Herbert Bethge*), Band 29, Verlag Peter Lang.

15 Ennek az alsó küszöbértéknek a megállapítása a jogalkotó által visszavezethető az Alkotmánybíróság (VerfGH) 1999 szeptember 17-én hozott döntésére (VerfGHE 52, 104 o. = BayVBl. 1999, 719 o.), melyben kimondja, hogy a népszavazás útján történő alkotmánymódosításhoz alkotmányjogi szempontból szükségesnek tartja egy kvórum megállapítását; a legalacsonyabb kvórum konkrét megállapítást azonban a jogalkotóra bízta.

16 Lásd még az egyik kezdeményező, *Sebastian Frankenberger* könyvét, melynek címe „Volk, entscheide!”, München, 2011.

17 A Bajor Szabadállam Települési Szabályzata (Gemeindeordnung, azaz GO), az 1998. augusztus 22-én közzétett változatban (GVBl. 1998, 796. o.).

18 A Bajor Szabadállam Járási Szabályzata (Landkreisordnung – LKrO), az 1998. augusztus 22-én közzétett változatban (GVBl. 1998, 826. o.). A továbbiakban ehelyütt figyelmen kívül hagyjuk a LKrO-t, csak a GO tartalmilag azonos szabályait mutatjuk be.

(3.) bek.), az önkormányzati szinten tartott ún. plebiszcitumokat az alkotmánybíróságnál perelhető, egyéni alapjog rangjára emelték, és intézményesült garanciákkal látták el.¹⁹

Nincs még egy olyan tartomány Németországban, ahol önkormányzati szinten intenzívebben alkalmazták volna a polgári kezdeményezés és népszavazás eszközét, mint Bajorországban. Bajorország a közvetlen részvétel leginkább polgárbarát tartományok közé tartozik, ugyanakkor itt rendelkeznek a kommunális politikát legerősebben befolyásoló rendszerrel.²⁰ Bajorországban évente átlagosan 118 önkormányzati szintű népi kezdeményezésre került sor, az eljárásokban a szavazásra jogosultak átlagosan 51,4 százaléka vett részt.²¹

3.1. Az önkormányzati szintű népi kezdeményezések lehetséges tárgya

3.1.1. Saját hatáskörben rendezhető ügyek

A kommunális népi kezdeményezések tárgyát a BV 12. cikk (3.) bekezdése és a GO 18.a cikk (1.) bekezdése határoolja be azzal, hogy korlátozza azokat „a saját hatáskörbe tartozó ügyekre”.²² A település önkormányzatának garanciája a GG 28. cikk (2.) bekezdésében és a BV 11. cikk (2.) bek.1. pontjában alkotmányjogilag rögzítettek, illetve a GO 57. cikk (1.) bekezdésében leírtak szerint csak ezekre az ügyekre vonatkozik. A Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban BVerfG) ún. „Rastede-döntésének” értelmében „a helyi közösség ügyeinek” a GG 28. cikk (2.) bek. 1. pontjának megfelelően azok a „szükségletek és érdekek” számítanak, „melyek a helyi közösségben gyökereznek vagy azzal jellegzetes viszonyban állnak, tehát a település lakosai számára éppen azért közősek, mert a településen élők együttélését és együttlakását érintik.”²³

19 Lásd: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/130.

20 Lásd még: *Franz-Ludwig Knemeyer*, Wenn Bürger begehren: Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2011, 681.o.

21 Lásd *Gerhard Dix*, Auf der Suche nach neuen Wegen der Bürgerbeteiligung, Bayerischer Gemeindetag 2012, 56/57. A 2010. év végéig jegyzett 1.694 polgári kezdeményezés közül 903 népszavazásba torkollott.

22 Ha a népszavazásokat ezen felül az ún. „átruházott hatáskör” ügyeire vonatkozóan engedélyezni szeretnék (lásd BV 11. § (3.) bek. és GO 8. §, 58. §), ahogy ezt egy 1999.évi tartományi szintű népi kezdeményezésben tervezték, akkor a Települési Szabályzat mellett az Alkotmányt is módosítani kellene. Lásd még: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/131.

23 BVerfGE 79, 127/151 = BayVBl. 1989, 269-271. o. (és a 4. alapelv).

3.1.2. Jellemző eset a gyakorlatból: Polgári kezdeményezés a települést érintő területrendezésről

Bajorországban gyakran indulnak olyan polgári kezdeményezések, melyek tárgya az adott helység településrendezési terve.²⁴ Bajorországban – sok más tartománnyal ellentétben – az erről a témáról szóló népi kezdeményezéseket a törvény nem zárja ki eleve.²⁵ A Bajor Közigazgatási Bíróság (a továbbiakban BayVGH) logikusan állapította meg, hogy mivel a tervezés önkormányzati hatáskör, a területrendezés pedig ennek a folyamánya, így az képezheti polgári kezdeményezések tárgyát is. Ugyanakkor korlátozta a kezdeményezést azzal, hogy „minden esetben meg kell vizsgálni, hogy a konkrét kérdésfeltevés az építési jog törvényi előírásaival egyeztethető-e.”²⁶ Egy olyan kezdeményezés, melynek célja egy beépítési terv tartalmára vonatkozó, pervezető előzetes döntés, nem ütközik eleve az Építésről szóló Törvénykönyv (a továbbiakban BauGB) 1. cikk (7.) bekezdésében rögzített mérlegelési kötelezettségbe, amennyiben csak olyan keretfeltételeket érint, melyek egy fennmaradó, döntő jelentőségű tervezési mozgásteret változatlanul meghagynak, és elegendő alternatíva nyílik a konkrét intézkedések mérlegelésére.²⁷ A würzburgi járás egyik településén például 2010-ben benyújtottak egy petíciót, melynek tárgya a würzburgi járási hivatalnál már folyamatban lévő biogázüzem engedélyezési eljárásának kapcsán az érintett terület számára egy beépítési terv elkészítése volt (BauGB 8. §§). Szerették volna, ha a beépítési tervben biogázüzem létesítéséhez bizonyos korlátozó intézkedéseket is kötnének, ezen kívül azt is, hogy az a települési területrendezési terv, amelyet a kezdeményezők favorizáltak, garanciát kapjon az ún. változtatási tilalom eszköze által.²⁸ A nevezett eljárás óriási, a tartomány határain is túlmutató sajtóérdeklődést váltott ki, a bírósági segítséggel lefolytatott vitában pedig

24 A területrendezési terv feladata, hogy előkészítse és levezényelje a településen található telkek beépítését és egyéb hasznosítását (Építési Törvény (BauGB) 1.§ (1.) bek.); a területrendezési tervekhez tartoznak a BauGB 1. § (2.) bek. értelmében a területhasznosítási tervek (előkészítő építési terv) és a beépítési tervek (kötelező érvényű építési terv); ezek elkészítésénél a köz- és magánérdekeket egymással szemben és egymás között mérlegelni kell (ún. mérlegelési kötelezettség, BauGB 1.§ (7.) bek.).

25 Így például Észak-Rajna-Vesztfáliában a GO 26.§ (5.) bek. kimondja, hogy polgári kezdeményezést nem engedélyeznek a „területrendezési tervek készítéséről, módosításáról, kiegészítéséről vagy megszüntetéséről, kivétel képez a területrendezési eljárás megindításáról szóló döntést”; a Hessen tartománybeli GO 8b § (2.) bek. 5a pontja úgy rendelkezik, hogy polgári kezdeményezés nem indulhat „a területrendezés keretén belüli döntésekről, kivételt képez a tervekészítési határozat a BauGB 2.§ (1.) bek. értelmében”.

26 Lásd még pl. BayVGH, BayVBl 2011, 309/311; részletesen itt: *Steffen Kautz*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen, BayVBl. 2005, 193 o.

27 BayVGH, 2005. július 28-i határozat, Az.: 4 CE 05.1961, BayVBl. 2006, 405 o.

28 Lásd még BauGB 14.§§ Egy önkormányzat a később betervezendő területek biztosítására módosítási tilalmat vezethet be azzal a tartalommal, hogy ott nem szabad terveket megvalósítani.

legfelső fokon a BayVGH, azaz a Bajor Közigazgatási Bíróság döntött,²⁹ mégpedig a vonatkozó kezdeményezés engedélyezésének javára.³⁰

A települési szintű népi kezdeményezésekben olyan megfogalmazások is megengedettek, melyek értelmében az önkormányzat feladatuk kapná, hogy minden rendelkezésre álló jogi lehetőséget kiaknázzon annak érdekében, hogy egy bizonyos projekt megvalósulását megakadályozza, vagy egy folyamatban lévő tervezési eljárást megszakítson.³¹ Viszont Bajorországban sem lehetséges az, hogy területrendezési tervekről népszavazás útján szülessen végső határozat, mivel az beleütközne a megfontolási kötelezettségbe a BauGB 1. § (7.) bek. értelmében.³²

3.1.3. További megszorítások

A települési szintű népi kezdeményezések tárgyának egy további korlátozásáról a GO 18a § (3.) bekezdésében olvashatunk. A nevezett rendelkezés szerint nem jön létre polgári kezdeményezés „olyan ügyekről, melyek a törvény erejénél fogva a legfőbb polgármester hatáskörébe esnek, sem az önkormányzat igazgatásának belső szervezetének kérdéseiről, a települési tanács képviselőinek, a polgármesternek és az önkormányzat alkalmazottainak jogviszonyáról, valamint a költségvetési szabályzatról”. Bár a törvény nem említi meg expliciten, a közigazgatás szerveinek törvényi kötelezettsége értelmében (GG 20.§ (3.) bek. és GO 56. (1.) bek.) az olyan kérvények, melyek célja jog- vagy törvényellenes, materiálsan nem megengedettek.³³ Ugyanakkor alapvetően nem játszik szerepet, milyen gazdasági terhet róna az önkormányzatra egy polgári kezdeményezés megvalósítása.³⁴ Az olyan kezdeményezés, melynek tárgya jogi következmények nélküli közvélemény-kutatás lenne, már formai szempontból sem megengedett.³⁵

29 BayVGH, BayVBl. 2011, 309 o.

30 Másképp döntött, mint az előzetes bírósági fórum, a würzburgi közigazgatási bíróság (VG).

31 Lásd még: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/133, ahol a jogalkalmazásról több utalás is található.

32 Részletesebben lásd: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/133.

33 A BayVGH ítélete; alapvetően BayVGH, BayVBl. 1998, 209/211.

34 A jogellenesség küszöbét csak akkor lépték át, ha az önkormányzat tevékenysége az ésszerű gazdálkodás alapelveivel nem összeegyeztethető, lásd BayVGH, BayVBl. 1998, 402/403. Bajorországban ezen felül nem kell benyújtani a költségek fedezetére javaslatot, (de pl. a Hessen tartománybéli GO szerint – 8.b § (3.) bek. 2. pont – igen, ugyanis „a polgári kezdeményezésnek tartalmazni a kell egy a törvény rendelkezéseinek megfelelően végrehajtható javaslatot a kérvényezett intézkedés költségeinek fedezetére”).

35 Lásd BayVGH, BayVBl. 1999, 439; ugyanez vonatkozik a népi kezdeményezésekre is (lásd fent, II. rész).

3.2. A polgári kezdeményezések formai feltételei

A polgári kezdeményezések formai feltételeit a GO 18a § (4) (5) és (6) bekezdése rögzíti. Ennek értelmében a polgári kezdeményezést az Önkormányzatnál kell benyújtani, és tartalmaznia kell egy igen vagy nem válasszal eldöntendő kérdést valamint egy indoklást,³⁶ ezen felül meg kell nevezni benne legfeljebb 3 olyan személyt, akik az aláírók képviselőjére jogosultak (GO 18a § (4.) bek. 1. pont).

Az előírásban megnevezett követelményt, miszerint a polgári kezdeményezésnek egy, igennel vagy nemmel megválaszolható kérdést kell tartalmaznia, alapvetően komolyan kell venni. Ha figyelembe vesszük a demokrácia elvét, több, tartalmi szempontból nem összefüggő kérdés összekapcsolása nem megengedett, hiszen ilyen módon a polgárokat megakadályozná abban, hogy akarataikat differenciáltan juttassák kifejezésre. A kérdésekről csak „csomagban” szavazhatnának. Ugyanakkor a tartalmilag összefüggésben álló kérdések feltevésével szemben nem áll fenn aggály.³⁷

Polgári kezdeményezést csak olyan személy írhat alá, aki a polgári kezdeményezés beadásának napján az adott település polgára (GO 18a § (5.) bek. 1. pont). „Települési polgár” az, aki lakosa az adott helységnek, aki ott jogosult a település önkormányzati választásain való részvételre (GO 15. § (2.) bek.). Az érvényes aláírások számának megállapításánál az önkormányzatnál vezetett lakossági nyilvántartás az irányadó (GO 18a § (5.) bek. 2. pont); ide pedig hivatalból fel kell venni az adott településen lakó uniós polgárokat is.³⁸ A polgári kezdeményezéseknek el kell érniük egy bizonyos egyetértési küszöböt, a lakosok számától függően sávosan. 10.000 lakosig a település polgárainak legalább 10 százaléka kell, hogy aláírja. Az 500.000-nél több lakossal rendelkező települések esetében az egyetértési küszöbnek csak a 3 százalékot kell elérnie. (GO 18a § (6.) bek.)

3.3. Az önkormányzat képviselőtestületének döntése a megengedhetőségről

A képviselőtestületnek a lehető leghamarabb döntést kell hoznia a polgári kezdeményezés megengedhetőségéről, legkésőbb a petíció benyújtásától számított egy hónapon belül

36 Az vitatott, hogy az indoklásnak tartalmilag helytállóan és teljesnek is kell-e lennie, a vita jelenlegi állásáról részletesen: VG Würzburg, 2010. szeptember 29-én kelt ítélete. Az.: W 2 K 10.424, juris RdNrn. 74 ff.; BayVGh, 2010. december 9-én kelt határozata. Az.: 4 CE 10.2943, juris RdNr. 2. Eszerint nem összeegyeztethető a szavazási szabadsággal, hogy egy polgári kezdeményezés indoklásában a szavazás szempontjából fontos módon nem megfelelő tényeket állítanak, vagy hogy a hatályos jogot kifogásolhatóan vagy nem teljes mértékben magyarázzák. Lásd Dieter Zöllner, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129-135. o.

37 Részletesen ebben a témában lásd: Dieter Zöllner, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129-134. o.

38 Az EU-polgárok szavazati jogáról lásd még a „Képviselőtestületi tagok, polgármesterek, járási gyűlések és járási tanácsosok megválasztásáról” sz. törvény (GLKrWG) 1. cikk (1.) bek. 1. pont és (2.) bek. a 2006. november 7-én közzétett változatban (GVBl. 2006, 834. o.).

(GO 18a § (8.) bek. 1. pont). A „Több demokráciát Egyesület” által kiadott áttekintés szerint 2006 és 2010 között a benyújtott 438 polgári kezdeményezésnek csak 13 százalékát utasították vissza azzal az indoklással, hogy nem megengedett.³⁹

A polgári kezdeményezés engedélyezésének megtagadása ellen azok a személyek, akik jogosultak a petíció képviselőre, előzetes eljárás nélkül keresetet nyújthatnak be. (GO 18a § (8.) bek. 2. pont). Bajorországban az utóbbi időben ritkán adtak be ilyen keresetet.⁴⁰

3.4. Kommunális népszavazás biztosítása és megrendezése

Ha megállapításra került a polgári kezdeményezés megengedhetősége, a népszavazás megrendezéséig az önkormányzati testületek nem hozhatnak a petíciónak ellentmondó határozatot, illetve már nem kezdhetnek ilyen jellegű határozatok végrehajtásába. Kivételt képez, ha ebben az időpontban az önkormányzatnak ezzel kapcsolatos jogi kötelezettsége áll fenn (ún. felfüggesztő hatály, lásd GO 18a § (9.) bek.).

Ahhoz, hogy egy kommunális népszavazás sikeres legyen, meg kell kapnia bizonyos számú polgár támogatását. (GO 18a § (12.) bek. 1. pont). A támogatottsági küszöb 50.000 fő lakosig a szavazásra jogosultak legalább 20 százaléka, a legfeljebb 100.000 lakossal bíró települések esetében legalább 15 százaléka, és a több mint 100.000 lakosú településeken el kell érni a szavazásra jogosultak legalább 10 százalékának támogatását. Szavazategyenlőség esetén a kérdés nemmel megválaszoltnak tekintendő. (GO 18a § (12.) bek. 2. pont)

Würzburg megyei jogú városban (lakosainak száma 2011. 12. 31-én 133.808) a közelmúltban – 2013. április 21-én – vallott kudarcot a *Platzscher Garten ne legyen lakó-körzet* elnevezésű polgári kezdeményezés javaslata amiatt, hogy csak alulról súrolta a 10 százalékos támogatottsági küszöböt.

Egy sikeres népszavazás ugyanolyan hatállyal bír, mint az önkormányzati képviselőtestület által hozott határozat (GO 18a § (13.) bek. 1. pont). Ezt egy éven belül csak egy újabb népszavazás módosíthatja, ha csak nem a népszavazás alapjául szolgáló helyzet vagy a jogi környezet lényegesen megváltozott (GO 18a § (13.) bek. 2. pont).⁴¹ Elmarad a népszavazás, ha a település képviselőtestülete maga meghozza azt a határozatot, amelyet a polgári kezdeményezéssel kívántak elérni (GO 18a § (14.) bek. 1. pont).

39 Lásd *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/138.

40 Lásd *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/138.

41 Arra a kérdésre vonatkozóan, hogy fennáll-e tartalmi vagy jogi változás, utalni lehet a bajor Közigazgatási eljárásokról sz. tv. (BayVwVfG) 51. § (1.) bek. 1. pontjának értelmezésére; lásd még *Ulrich Becker*, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl. 2011, 2. Teil, RdNr. 329.

4. Értékelés

A Bajor Települési Szabályzat (GO) közvetlen-demokratikus elemeit mindenütt pozitívan értékeli. *Knemeyer* szerint (lásd: Wenn Bürger begehren: Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung, BayVBl. 2011, 681.,682. o.[Ha a polgár óhajt: 16 év polgári részvétel mérlege és a kilátások]) nagyban hozzájárultak ahhoz, hogy „megélt demokráciaként újragondolják” az önkormányzati demokráciát. Maga az eszköztár lendületet adott a kommunális politikának oly módon, hogy az egyén kezdeményezőkézsége és döntési hajlandósága szólítódik meg, így pedig hatékony eszköznek bizonyul a sajnálatos módon elterjedt „politikaundor” ellen (lásd *Hofmann-Hoepfel/Weible*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Rechtstradition und Rechtspraxis eines plebiszitären Elements unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Bayern, BayVBl. 2000, 617.-623. o. [Népakarat és népszavazás – Egy népszavazási elem joghagyománya és joggyakorlata különös tekintettel a bajorországi jog helyzetére]). A települési szintű népi kezdeményezésekből és népszavazásokból leszárt gyakorlati tapasztalatok azokat is „rövid időn belül a települési szintű közvetlen demokrácia rajongóivá” tették, így például az önkormányzati csúcsszervezeteket (pl. Bajor Önkormányzatok Szövetsége), akik eredetileg kritikusan vagy szkeptikusan fogadták ezt a jogi intézményt (lásd *Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129.-130. o. [Népi kezdeményezések – tapasztalatok és perspektívák]). Bajorországban, mely minden kétséget kizáróan Németország „népszavazási fellegvára” (*Kühling/Wintermeier*, Die Bauleitplanung als Gegenstand plebiszitärer Bürgerbeteiligung, DVBl. 2012, 317. o. [Településrendezés mint a népszavazások tárgya]), a kommunális népi kezdeményezések és népszavazások *Zöllner* végső következtetése szerint immáron „az önkormányzati politika hétköznapi eszközévé váltak”, melyet általában minden jogi vita nélkül igénybe lehet venni.

A würzburgi járásban a kommunális népi kezdeményezések és népszavazások terén szerzett tapasztalatok is összességében pozitívnak mondhatók. A járásba tartozó 52 településen összesen mintegy 160.000 lakos él. Itt évente akár 10 polgári kezdeményezés is indul, ami bizonyítja, hogy a települési, helyi szintű politikai kultúra igencsak eleven. Sehol nem tapasztalták a bizonyos projektek ellenzőinek, ill. támogatóinak hosszantartó polarizálását az egyes településeken, vagy akár a politikai hangulat tartós „megmérgezését”. Esetleg annyi történik, hogy nagy ritkán egy-egy népszavazást kezdeményező polgár nem képes belenyugodni a demokratikus többség hozta negatív döntésbe, és megpróbálja – általában sikertelenül – egyéb eszközökkel elérni célját. Ilyen esetben a helyi szintű közvetlen demokrácia előnyei a szerző véleménye szerint éppúgy nem kérdőjeleződnek meg, mint ahogy attól sem, hogy egy népszavazás előkészítése és megrendezése mekkora személyi és anyagi ráfordítást igényel.

A fordítás a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült. Fordította Hambuch Erika.

MICHAEL PAHLKE

Regierungsrat, Landratsamt Würzburg

DIREKTE DEMOKRATIE AUF KOMMUNALER UND AUF LANDESEBENE IM FREISTAAT BAYERN – RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN UND BEISPIELE AUS DER PRAXIS

1. Einführung

Art. 7 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV)¹ bestimmt, dass der Staatsbürger² seine Rechte durch die Teilnahme an Wahlen, Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sowie Volksbegehren und Volksentscheiden ausübt. Für die Bundesebene ist in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (GG)³ niedergelegt, dass die Staatsgewalt „vom Volke in Wahlen und Abstimmungen“ ausgeübt wird. Die Staatsgewaltausübung durch Abstimmungen gehört zur direkten Demokratie und steht aus der Perspektive der Vermittlung demokratischer Legitimation grundsätzlich gleichrangig neben den – zur repräsentativen Demokratie gehörenden – Wahlen (vgl. *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 111). Das Instrument der Volksgesetzgebung existiert in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene jedoch nicht. Aus der Tatsache, dass das GG „Abstimmungen“ in der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 GG ausdrücklich erwähnt⁴, darf nicht gefolgert werden, dass rechtlich verbindliche direktdemokratische Elemente auf Bundesebene durch einfaches Bundesgesetz eingeführt werden könnten; hierfür bedürfte es vielmehr einer Verfassungsänderung, da die Regelungen über das Gesetzgebungsverfahren entsprechend geändert werden müssten (vgl. *Grzeszick*,

1 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998, GVBl. 1998, S. 991.

2 Staatsbürger in diesem Sinn ist jeder Staatsangehörige, der das 18. Lebensjahr vollendet hat (Art. 7 Abs. 1 BV). Die Ausübung der Rechte eines Staatsbürgers kann von der Dauer eines Aufenthalts bis zu einem Jahr abhängig gemacht werden (Art. 7 Abs. 3 BV). Gemäß Art. 8 BV besitzen alle deutschen Staatsangehörigen, die in Bayern ihren Wohnsitz haben, die gleichen Rechte und haben die gleichen Pflichten wie die bayerischen Staatsangehörigen. Art. 6 Abs. 3 BV öffnet zwar den Weg zu einer umfassenden einfach-rechtlichen Neubegründung bayerischer Staatsangehörigkeit; ein bayerisches Staatsangehörigkeitsgesetz ist nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht erlassen worden.

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. 1949, S. 1.

4 Die herrschende Lehre versteht dies als Hinweis auf die als „Territorialplebiszite“ bezeichneten Regelungen der Art. 29, 118 und 118a GG. Danach bedarf die Neugliederung des Bundesgebietes grundsätzlich der Bestätigung durch Volksentscheid.

in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 113). Etwas anderes gilt – nach nicht unbestrittener Auffassung – für rechtlich nicht bindende, konsultative Volksbefragungen⁵. Die Frage der Einführung direktdemokratischer Entscheidungsprozesse auf Bundesebene ist seit geraumer Zeit Gegenstand der rechtspolitischen Diskussion⁶.

2. Direkte Demokratie auf Landesebene im Freistaat Bayern

2.1. Volksbegehren und Volksentscheid

Auf Landesebene ist im Freistaat Bayern⁷ ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel⁸ der stimmberechtigten Staatsbürger das Begehren nach Schaffung eines Gesetzes stellt (Art. 74 Abs. 1 BV). Dem Volksbegehren muss nach Art. 74 Abs. 2 BV „ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf zugrunde liegen“. Die näheren Einzelheiten über die Volksgesetzgebung, insbesondere das Zulassungsverfahren, sind in den Art. 62 ff. des Landeswahlgesetzes (LWG)⁹ geregelt.

Ein Antrag ist unzulässig, wenn der Volksentscheid auf eine verfassungswidrige Grundrechtseinschränkung hinauslaufen würde oder wenn eine bloße – rechtlich unverbindliche – Volkskonsultation bezweckt wäre (vgl. *Kempen*, in: Becker/Heckmann/Kempen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl. 2011, 1. Teil, RdNr. 171). Ferner bestimmt Art. 73 BV ausdrücklich, dass „über den Staatshaushalt“ kein Volksentscheid stattfindet. Die Schwierigkeit besteht darin, zu bestimmen, was genau unter dem Begriff „Staatshaushalt“ zu verstehen ist (ausführlich hierzu *Gass*, apf 2013, B 9 ff.)¹⁰. Hierzu hat sich jüngst der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VerfGH) in seiner Entscheidung vom 22. Oktober 2012 anlässlich des Volksbegehrens „Grundrecht auf Bildung ernst nehmen – Studienbeiträge abschaffen!“ geäußert. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hielt die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht für gegeben; in diesem Fall ist zwingend die Entscheidung

5 Näher: *Grzeszick*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 114.

6 Vgl. nur *Foroud Shirvani*, Innovationsimpulse des Verwaltungsrechts für das Verfassungsrecht, BayVBl. 2012, 197/200 f.

7 Auch in allen übrigen Bundesländern gibt es auf Landesebene mittlerweile direktdemokratische Volksgesetzgebung.

8 Das entspricht etwa 930.000 Unterschriften. Die Eintragsfrist zur Erreichung dieser Unterschriften beträgt 14 Tage.

9 Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren und Volksentscheid (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002, GVBl. 2002, S. 277. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens bedarf der Unterschrift von 25 000 Stimmberechtigten, § 63 Abs. 1 Satz 3 LWG; erst nach der Zulassung können die Eintragungen für das Volksbegehren vorgenommen werden (vgl. Art. 65 LWG).

10 *Georg Gass*, Volksbegehren und Staatshaushalt, in: Ausbildung, Prüfung, Fachpraxis (apf) 2013, B 9 ff.; siehe auch *Christoph Degenhart*, Volksbegehren und Volksentscheide „über den Haushalt“ – zur Auslegung des Art. 73 BV, BayVBl. 2008, 453 ff.

des VerfGH herbeizuführen (Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG). Nach der Entscheidung des VerfGH stand Art. 73 BV der Zulassung des auf die Abschaffung der Studienbeiträge gerichteten Volksbegehrens nicht entgegen, weil ein Wegfall dieser Beiträge nur in den Körperschaftshaushalten der Hochschulen zu Mindereinnahmen führen würde, nicht hingegen im Staatshaushalt¹¹. Daraufhin wurde am 12. November 2012 die Zulassung des Volksbegehrens vom Bayerischen Staatsministerium des Innern bekanntgemacht. Während der auf den Zeitraum vom 17. bis 30. Januar 2013 festgesetzten Eintragsfrist trugen sich 1.352.618 stimmberechtigte Staatsbürger (14,3 % der Stimmberechtigten) in die amtlichen Listen ein. Die erforderliche Zahl von 943.866 Unterschriften (10 % der Stimmberechtigten) wurde damit erreicht.

In diesem Fall unterbreitet der Ministerpräsident das Volksbegehren unter Darlegung der Stellungnahme der Staatsregierung dem Landtag (Art. 74 Abs. 3 BV). Der Landtag hat die Möglichkeit, dem Volksbegehren nachzugeben und das vorgeschlagene Gesetz zu beschließen oder er kann das Volksbegehren ablehnen und dem Volk zum Volksentscheid vorlegen; der Landtag kann dem Volk auch einen eigenen Gesetzentwurf zur Entscheidung mit vorlegen (Art. 74 Abs. 4 BV). Über den weiteren Umgang mit dem Volksbegehren zur Abschaffung der Studienbeiträge entbrannte ein heftiger politischer Streit zwischen den die Regierung tragenden Parteien CSU und FDP. Nachdem sich die Regierungskoalition schließlich auf einen Kompromiss geeinigt hatte, stimmte der Landtag am 24. April 2013 dem Gesetzentwurf des Volksbegehrens mehrheitlich zu. Das Volksbegehren zur Abschaffung der Studienbeiträge war damit das bisher einzige, welches vom Landtag unverändert angenommen worden ist.

Wenn der Landtag das vom Volksbegehren vorgeschlagene Gesetz hingegen ablehnt, ist ein Volksentscheid herbeizuführen. Das mit dem Volksbegehren verfolgte Gesetz kommt in diesem Fall dann zustande, wenn es im Volksentscheid eine einfache Mehrheit erreicht (Art. 79 Abs. 1 Nr. 1 LWG). Es bedarf keiner Mindestbeteiligung oder Mindeststimmzahl, was im nationalen und internationalen Verfassungsvergleich „ein Unikum“ (so *Kempfen*¹²) darstellt.

2.2. Verfassungsänderungen durch Volksentscheid

Aufgrund von Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV müssen Beschlüsse¹³ des Landtags auf Änderung der Verfassung zwingend „dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden“. Die Verfassung kann auch ohne einen Beschluss des Landtages über ein Volksbegehren

11 Entscheidung des VerfGH vom 22. Oktober 2012 Az.: Vf. 57-IX-12, abrufbar auf <http://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/> (siehe Leitsatz 1.).

12 *Bernhard Kempfen*, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl. 2011, 1. Teil, RdNr. 175.

13 Solche Beschlüsse bedürfen nach Art. 75 Abs. 2 Satz 1 BV einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliederzahl.

durch einen Volksentscheid geändert werden (grundlegend hierzu *Schultes*, Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung in Bayern, 2006¹⁴). Ein verfassungsändernder Volksentscheid bedarf allerdings der Zustimmung von mindestens 25 % der Stimmberechtigten (Art. 79 Abs. 1 Nr. 2 LWG)¹⁵.

2.3. Statistische Angaben

Seit dem Jahr 1949 wurden im Freistaat Bayern 19 Volksbegehren zugelassen, von denen acht die nach Art. 74 Abs. 1 BV notwendige Eintragung eines Zehntels der Stimmberechtigten erreichen konnten. Insgesamt fanden in Bayern seit 1946 14 Volksentscheide statt (davon 9 gemäß Art. 75 Abs. 2 Satz 2 BV über eine vom Landtag beschlossene Verfassungsänderung). Zuletzt fand am 4. Juli 2010 ein Volksentscheid über einen vom Volksbegehren „Für echten Nichtraucherschutz“ vorgelegten Gesetzentwurf statt. Dieser dem Volk zur Entscheidung vorgelegte Gesetzentwurf wurde mit 61,0 Prozent Ja-Stimmen angenommen und ist mittlerweile Vorbild auch für andere Bundesländer geworden¹⁶.

3. Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene im Freistaat Bayern

Die einfach-gesetzlichen Vorschriften über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene in Art. 18a der Gemeindeordnung (GO)¹⁷ und Art. 12a der Landkreisordnung (LKrO)¹⁸ wurden über ein Volksbegehren und einen Volksentscheid im Jahre 1995 eingefügt. Indem zugleich die Bayerische Verfassung um entsprechende Vorschriften (Art. 7 Abs. 2, 12 Abs. 3 BV) ergänzt worden ist, hat das kommunale Plebiszit den Rang eines verfassungsgerichtlich einklagbaren Individualgrundrechts

14 *Christoph Schultes*, Die verfassungsändernde Volksgesetzgebung in Bayern, Eine Untersuchung zur Revision der Bayerischen Verfassung durch Volksbegehren und Volksentscheid, zugleich Diss. Universität Passau, 2006, Studien und Materialien zum Öffentlichen Recht (herausgegeben von *Herbert Bethge*), Band 29, Verlag Peter Lang.

15 Die Statuierung dieses Mindestquorums durch den Gesetzgeber geht zurück auf eine Entscheidung des VerfGH vom 17. September 1999 (VerfGHE 52, 104 ff. = BayVBl. 1999, 719 ff.), in der das Gericht bei Verfassungsänderungen im Wege der Volksgesetzgebung ein Quorum für verfassungsrechtlich geboten erachtete; die konkrete Festlegung des Mindestquorums sei dabei Sache des Gesetzgebers.

16 Vgl. auch das Buch eines der Initiatoren *Sebastian Frankenberger*, „Volk, entscheide!“, München, 2011.

17 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. 1998, S. 796).

18 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. 1998, S. 826). In der folgenden Betrachtung bleibt die LKrO außen vor; es werden nur die im Wesentlichen inhaltsgleichen Regelungen der GO dargestellt.

und einer institutionellen Garantie erhalten¹⁹.

In keinem anderen Bundesland werden die Instrumente des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids auf kommunaler Ebene intensiver genutzt als in Bayern; zudem gehört der Freistaat zu den Ländern mit dem bürgerfreundlichsten – aber auch die Kommunalpolitik am stärksten berührenden – System direktdemokratischer Partizipation²⁰. Pro Jahr finden in Bayern durchschnittlich 118 Bürgerbegehren statt; im Durchschnitt nahmen 51,4 Prozent der Stimmberechtigten an den Verfahren teil²¹.

3.1. Möglicher Gegenstand von Bürgerbegehren

3.1.1. Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises

Den Gegenstand eines Bürgerbegehrens grenzen Art. 12 Abs. 3 BV sowie Art. 18a Abs. 1 GO ein, indem sie ihn auf „Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises“ beschränken²². Nur diese Angelegenheiten sind von der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung umfasst, wie sie in Art. 28 Abs. 2 GG sowie Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV verfassungsrechtlich niedergelegt und in Art. 57 Abs. 1 GO sowie Art. 83 Abs. 1 BV beispielhaft umschrieben ist. Nach der sog. „Rastede-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ im Sinne von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindefinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und –wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen“²³.

19 Näher: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/130.

20 Vgl. *Franz-Ludwig Knemeyer*, Wenn Bürger begehren: Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung, in: Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 2011, S. 681.

21 Siehe *Gerhard Dix*, Auf der Suche nach neuen Wegen der Bürgerbeteiligung, Bayerischer Gemeindefesttag 2012, 56/57. Von den bis Ende 2010 zu verzeichnenden 1.694 Bürgerbegehren mündeten 903 in einen Bürgerentscheid.

22 Wollte man Bürgerentscheide darüber hinausgehend auch für Angelegenheiten des sog. „übertragenen Wirkungskreises“ (vgl. Art. 11 Abs. 3 BV, Art. 8 und 58 GO) zulassen, wie dies in einem Volksbegehren aus dem Jahr 1999 vorgesehen war, müsste neben der Gemeindeordnung auch die Verfassung geändert werden; näher: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/131.

23 BVerfGE 79, 127/151 = BayVBl. 1989, 269/271 (sowie Leitsatz 4.).

3.1.2. häufiger Praxisfall: Bürgerbegehren über gemeindliche Bauleitplanung

In der Praxis in Bayern häufig zu verzeichnen sind Bürgerbegehren, die eine gemeindliche Bauleitplanung²⁴ zum Gegenstand haben. Anders als in anderen Bundesländern sind Bürgerbegehren über diese Thematik gesetzlich nicht von vornherein ausgeschlossen²⁵. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) hat folgerichtig klar gestellt, dass auch die Bauleitplanung als Ausfluss der kommunalen Planungshoheit grundsätzlich Gegenstand eines Bürgerbegehren sein kann; einschränkend sei jedoch „in jedem Fall zu prüfen ist, ob die konkrete Fragestellung mit den gesetzlichen Vorschriften des Baurechts vereinbar ist“²⁶. Ein Bürgerbegehren, das auf eine verfahrensleitende Vorentscheidung zum Inhalt eines Bebauungsplans zielt, verstößt nicht von vornherein gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs 7 BauGB, wenn nur Rahmenfestlegungen betroffen sind, die einen verbleibenden Planungsspielraum von substantiellem Gewicht belassen und genügend Alternativen zur Abwägung der konkreten Belange offen halten²⁷. In einer Gemeinde im Landkreis Würzburg wurde beispielsweise im Jahr 2010 ein Bürgerbegehren eingereicht, welches anlässlich eines bereits beim Landratsamt Würzburg anhängigen Genehmigungsverfahrens für eine Biogasanlage die Aufstellung eines Bebauungsplanes (§§ 8 ff. BauGB) für den betreffenden Bereich zum Gegenstand hatte. In dem Bebauungsplan sollten für die Errichtung von Biogasanlagen bestimmte einschränkende Maßgaben vorsehen werden; außerdem sollte die von den Initiatoren intendierte gemeindliche Bauleitplanung durch das Instrument der Veränderungssperre²⁸ gesichert werden. Dieses Verfahren rief sehr großes, überregionales Medieninteresse hervor; in der folgenden gerichtlichen Auseinandersetzung entschied letztinstanzlich

24 Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB)); Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan); bei deren Aufstellung sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (sog. Abwägungsgebot, Art. 1 Abs. 7 BauGB).

25 Beispielsweise nach § 26 Abs. 5 Nr. 5 GO NRW ist ein Bürgerbegehren über „die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen mit Ausnahme der Entscheidung über die Einleitung des Bauleitplanverfahrens“ unzulässig; nach § 8b Abs. 2 Nr. 5a der Hessischen Gemeindeordnung findet ein Bürgerentscheid nicht statt über „Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses nach § 2 Abs. 1 des Baugesetzbuches (BauGB)“.

26 Vgl. z.B. BayVGh, BayVBl 2011, 309/311; eingehend *Steffen Kautz*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beim Erlass von Bebauungsplänen, BayVBl. 2005, 193 ff.

27 BayVGh, Beschluss vom 28. Juli 2005 Az.: 4 CE 05.1961, BayVBl. 2006, 405 f.

28 Vgl. § 14 ff. BauGB. Eine Gemeinde kann zur Sicherung ihrer Planung für den künftigen Planbereich eine Veränderungssperre mit dem Inhalt beschließen, dass Vorhaben nicht durchgeführt werden dürfen.

der BayVGH²⁹ - und zwar zugunsten der Zulassung des entsprechenden Begehrens³⁰.

Zulässig sind auch Formulierungen in Bürgerbegehren, nach denen der Gemeinde aufgegeben werden soll, alle ihr zu Gebote stehenden rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um die Verwirklichung eines bestimmten Projekts zu verhindern oder ein laufendes Planungsverfahren abubrechen³¹. Nicht möglich ist es hingegen auch in Bayern, Bauleitpläne endgültig im Wege eines Bürgerentscheids beschließen zu lassen, da damit gegen das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verstoßen werden würde³².

3.1.3. Weitere Einschränkungen

Eine weitere Einschränkung des Gegenstandes von Bürgerbegehren findet sich in Art. 18a Abs. 3 GO. Nach dieser Bestimmung finden Bürgerentscheide nicht statt „über Angelegenheiten, die kraft Gesetz dem ersten Bürgermeister obliegen, über Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, über die Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und über die Haushaltssatzung“. Obwohl nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt, sind aufgrund der Gesetzesbindung der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 56 Abs. 1 GO) Anträge, die ein rechts- oder gesetzeswidriges Ziel verfolgen, materiell unzulässig³³. Grundsätzlich keine Rolle spielt es hingegen, welche wirtschaftlichen Belastungen die Umsetzung eines Bürgerentscheids hervorrufen würde³⁴. Bereits formell unzulässig sind Bürgerbegehren, die eine unverbindliche Meinungsumfrage ohne rechtliche Auswirkungen zum Gegenstand haben³⁵.

3.2. Die formellen Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren

Die formellen Voraussetzungen für ein Bürgerbegehren sind in den Absätzen 4 bis 6 des Art. 18a GO statuiert. Hiernach muss das Bürgerbegehren bei der Gemeinde

29 BayVGH, BayVBl 2011, 309 ff.

30 Anders noch die Vorinstanz, das Verwaltungsgericht (VG) Würzburg.

31 Vgl. hierzu *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/133, mit näheren Hinweisen auf die Rechtsprechung.

32 Ausführlich: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/133.

33 Ständige Rechtsprechung des BayVGH; grundlegend BayVGH, BayVBl. 1998, 209/211.

34 Die Schwelle zur Rechtswidrigkeit ist erst überschritten, wenn das gemeindliche Handeln mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens schlechthin unvereinbar ist, vgl. BayVGH, BayVBl. 1998, 402/403. In Bayern ist ferner insbesondere kein Vorschlag zur Kostendeckung einzureichen (so aber z.B. § 8b Abs. 3 Satz 2 der Hessischen Gemeindeordnung; danach muss das Bürgerbegehren „einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten“).

35 Vgl. BayVGH, BayVBl. 1999, 439; gleiches gilt bei Volksbegehren (s. oben unter II.).

eingereicht werden und eine mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung und eine Begründung³⁶ enthalten sowie bis zu drei Personen benennen, die berechtigt sind, die Unterzeichnenden zu vertreten (Art. 18a Abs. 4 Satz 1 GO).

Der Wortlaut dieser Vorschrift, wonach das Bürgerbegehren *eine* mit Ja oder Nein zu entscheidende Fragestellung enthalten muss, ist grundsätzlich ernst zu nehmen. Die Koppelung mehrerer sachlich nicht zusammenhängender Fragen ist vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips unzulässig, da dem Bürger auf diese Weise verwehrt würde, seinen Willen differenziert zum Ausdruck zu bringen; er könnte über diese Fragen nur „im Paket“ abstimmen. Gegen eine Zusammenführung sachlich zusammenhängender Fragestellungen bestehen aber keine Bedenken³⁷.

Das Bürgerbegehren kann nur von Personen unterzeichnet werden, die am Tag der Einreichung des Bürgerbegehrens Gemeindeglieder sind (Art. 18a Abs. 5 Satz 1 GO). „Gemeindeglieder“ sind die Gemeindeglieder, die in ihrer Gemeinde das Recht, an den Gemeindegewahlen teilzunehmen, besitzen (Art. 15 Abs. 2 GO). Für die Feststellung der Zahl der gültigen Unterschriften ist das von der Gemeinde anzulegende Bürgerverzeichnis maßgebend (Art. 18a Abs. 5 Satz 2 GO); in dieses sind die in der Gemeinde ansässigen Unionsglieder von Amts wegen aufzunehmen³⁸. Ein Bürgerbegehren muss ein gewisses Zustimmungsquorum – gestaffelt nach der Einwohnerzahl – erreichen. Für Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern müssen mindestens 10 Prozent der Gemeindeglieder unterschreiben. Bei Gemeinden mit mehr als 500.000 Einwohnern reicht ein Zustimmungsquorum von mindestens 3 Prozent (Art. 18a Abs. 6 GO).

3.3. Entscheidung des Gemeinderates über die Zulässigkeit

Über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens hat der Gemeinderat unverzüglich zu entscheiden, spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens (Art. 18a Abs. 8 Satz 1 GO). Nach einer von der Initiative „Mehr Demokratie e.V.“ herausgegebenen Übersicht wurden im Zeitraum von 2006 bis 2010 nur knapp 13 %

36 Ob die Begründung inhaltlich richtig und vollständig sein muss, ist umstritten; ausführlich zum Streitstand: VG Würzburg, Urteil vom 29. September 2010 Az.: W 2 K 10.424, juris RdNr. 74 ff.; nach BayVGh, Beschluss vom 9. Dezember 2010 Az.: 4 CE 10.2943, juris RdNr. 2, ist es mit der Abstimmungsfreiheit nicht vereinbar, dass in der Begründung eines Bürgerbegehrens in einer für die Abstimmung relevanten Weise unzutreffende Tatsachen behauptet werden oder die geltende Rechtslage unzutreffend oder unvollständig erläutert wird; siehe auch *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/135.

37 Eingehend zu diesem Thema: *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/134.

38 Zur Wahlberechtigung der Unionsglieder vgl. auch Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl. 2006, S. 834).

der 438 eingereichten Bürgerbegehren als unzulässig zurückgewiesen³⁹.

Gegen eine Nichtzulassung des Bürgerbegehrens können die vertretungsberechtigten Personen des Bürgerbegehrens ohne Vorverfahren Klage erheben (Art. 18a Abs. 8 Satz 2 GO). Solche Klagen sind in Bayern in letzter Zeit eher selten zu verzeichnen⁴⁰.

3.4. Sicherung und Durchführung des Bürgerentscheids

Ist die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens festgestellt, darf bis zur Durchführung des Bürgerentscheids eine dem Begehren entgegenstehende Entscheidung der Gemeindeorgane nicht mehr getroffen oder mit dem Vollzug einer derartigen Entscheidung nicht mehr begonnen werden, es sei denn, zu diesem Zeitpunkt haben rechtliche Verpflichtungen der Gemeinde hierzu bestanden (sog. Sperrwirkung, vgl. Art. 18a Abs. 9 GO).

Damit ein Bürgerentscheid Erfolg hat, muss er von einem bestimmten Quorum unterstützt werden (Art. 18a Abs. 12 Satz 1 GO). Dieses beträgt in Gemeinden bis 50.000 Einwohnern mindestens 20 Prozent, in Gemeinden bis zu 100.000 Einwohnern mindestens 15 Prozent und in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern mindestens 10 Prozent der Stimmberechtigten. Bei Stimmgleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet (Art. 18a Abs. 12 Satz 2 GO).

In der kreisfreien Stadt Würzburg (Einwohner zum 31.12.2011: 133.808) scheiterte unlängst, nämlich am 21. April 2013, ein Vorschlag der Bürgerinitiative „Kein Wohngebiet Platz'scher Garten“ knapp am zehnzehnten Quorum.

Ein erfolgreicher Bürgerentscheid hat die Wirkung eines Beschlusses des Gemeinderats (Art. 18a Abs. 13 Satz 1 GO). Er 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 (Art. 18a Abs. 13 Satz 2 GO)⁴¹. Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme selbst beschließt (Art. 18a Abs. 14 Satz 1 GO).

4. Bewertung

Die politische und rechtliche Bewertung der direktdemokratischen Elemente in der Bayerischen Gemeindeordnung fällt allenthalben positiv aus; sie haben – so *Knemeyer* (Wenn Bürger begehren: Bilanz und Ausblick nach 16 Jahren Bürgerbeteiligung, BayVBl.

39 Vgl. *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/138.

40 Vgl. *Dieter Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/138.

41 Hinsichtlich der Frage, ob eine Änderung der Sach- und Rechtslage vorliegt, kann sinngemäß auf die Auslegung des Art. 51 Abs. 1 Nr. 1 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes (Bay-VwVfG) verwiesen werden; vgl. auch *Ulrich Becker*, in: *Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen*, Öffentliches Recht in Bayern, 5. Aufl. 2011, 2. Teil, RdNr. 329.

2011, 681/682) dazu beigetragen, kommunale Demokratie als „gelebte Demokratie neu zu denken“. Das Instrumentarium habe Bewegung in die kommunale Politik gebracht, indem es an die Initiative und Entscheidungsfreude des Einzelnen appelliere und damit wirkungsvoll der oft beklagten „Politikverdrossenheit“ entgegensteuere (so *Hofmann-Hoepfel/Weible*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid – Rechtstradition und Rechtspraxis eines plebiszitären Elements unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Bayern, BayVBl. 2000, 617/623). Die praktischen Erfahrungen mit kommunalen Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden haben auch diejenigen, die diesem Rechtsinstitut ursprünglich kritisch oder skeptisch gegenüberstanden, wie etwa die kommunalen Spitzenverbände (wie z.B. Bayerischer Gemeindetag), „binnen kurzer Zeit zu Anhängern der direkten Demokratie auf Ortsebene werden lassen“ (vgl. *Zöllner*, Bürgerbegehren – Erfahrungen und Perspektiven, BayVBl. 2013, 129/130). In Bayern als der bundesweit unangefochtenen „Hochburg der Plebiszite“ (*Kühlbing/Wintermeier*, Die Bauleitplanung als Gegenstand plebiszitärer Bürgerbeteiligung, DVBl. 2012, 317) sind Bürgerbegehren und Bürgerentscheide – so das Fazit von *Zöllner* – „zu einem alltäglichen Instrument der Kommunalpolitik“ geworden, das in der Regel ohne rechtliche Streitigkeiten in Anspruch genommen werden könne.

Auch die praktischen Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden im Landkreis Würzburg sind insgesamt positiv. In den 52 kreisangehörigen Gemeinden mit insgesamt ca. 160.000 Einwohnern werden pro Jahr mitunter bis zu 10 Bürgerbegehren initiiert, was für eine lebendige politische Kultur auf örtlicher Ebene spricht. Eine dauerhafte Polarisierung der Gegner bzw. Befürworter bestimmter Projekte in den einzelnen Gemeinden oder gar eine nachhaltige „Vergiftung“ der politischen Atmosphäre konnte an keinem Ort festgestellt werden. Lediglich ganz vereinzelte Initiatoren eines Bürgerbegehrens wollen sich auch nach einem demokratischen Mehrheitsentscheid gegen die begehrte Maßnahme mit dieser Entscheidung nicht abfinden und versuchen (in der Regel erfolglos), mit anderen Mitteln ihr Ziel weiter zu erreichen. Hierdurch werden die Vorteile der unmittelbaren Demokratie auf örtlicher Ebene nach Auffassung des Verfassers aber genauso wenig infrage gestellt, wie durch den nicht unerheblichen personellen und finanziellen Aufwand bei der Vorbereitung und Durchführung von Volksentscheiden.

DR. CHRISTIAN M. PISKA

egyetemi docens,

Bécsi Egyetem Állam- és Jogtudomány Kar, Állam- és Közigazgatási Jogi Intézet

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA FORMÁI AUSZTRIÁBAN¹

1. Demokrácia Ausztriában

Ausztria a Szövetségi Alkotmány (*a továbbiakban B-VG*) 1. cikkének értelmében „demokratikus köztársaság”, ahol „a jog forrása a nép”.² Ez a meghatározás a nép alapvető szuverenitását rögzíti, a nép kezébe teszi az államhatalmat. Ebben a szöveggörnyezetben elsősorban annak van központi jelentősége, hogy minden állampolgár egyenlő. Egy szavazat sem ér többet, mint egy másik, annak érdekében, hogy a nép akaratát lehetőleg torzítás nélkül lehessen megismerni, és a többséget egyértelműen meg tudjuk állapítani. (Az egyenlő választójog alapelve, B-VG 26. cikk.) A nép sokféle módon és formában vehet részt a döntésekben, a B-VG 1. cikkében kinyilvánított demokratikus elv mellett az osztrák jog ezt további konkrét rendelkezésekben is megerősíti. (*Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht*² (2008) 123 skk).

A demokrácia alap gondolatához és így a nép önrendelkezésének ideális képéhez a közvetlen (direkt) demokrácia áll a legközelebb, mely a polgárok számára lehetővé teszi, hogy önállóan döntsenek politikai érdemi kérdésekben. Különböző módon történhet ez a döntés, olyan eszközök segítségével, mint a referendum („Volksabstimmung”), a népi kezdeményezés („Volksbegehren” azaz népakarat) vagy a vélemény-nyilvánító népszavazás („Volksbefragung”, azaz megkérdezés). Ugyanakkor a polgárok folyamatos közvetlen részvétele a demokratikus döntési folyamatokban a gyakorlatban nem kivitelezhető, a világ országaiban mindenütt csak klasszikus részterületeken valósítható meg a közvetlen demokrácia. Ausztria egy inkább visszafogott utat választott, legalábbis összehasonlítva pl. Svájcjal. Bizonyos személyek – így a gyerekek, szellemi fogyatékosok vagy külföldi állampolgárok – kizárása az ilyen jellegű választásokból része a szabályzásnak. A kizárás az egyenlőség elvét némiképp korlátozza, mégis érthető és logikus is.

A közvetett demokrácia alapján nem a jog alá tartozók döntenek tartalmi kérdésekben közvetlenül, hanem olyan személyeket választanak meg, akik ténykérdésekben átvállalják a végső döntést. Különbözőképpen alakulhat, hogy kik legyenek ezek a képviselők, illetve hogy egyes személyek vagy egy-egy testület lássa-e el a képviselést.³

¹ Köszönetemet fejezem ki Eva Erlacher magiszter asszonynak, aki a Bécsi Egyetem Állam- és Közigazgatási Jogi Intézetének adjunktusa, hogy segített az előadás létrejöttében.

² Art 1 B-VG idF BGBl I Nr 59/2013.

³ Öhlinger a képviseleti demokráciában nem a demokrácia hiányos változatát látja, hanem azon a véleményen van, hogy a nép önuralkodásának és önkormányzásának demokratikus elképzelését

Ausztriában a közvetett demokrácia rendszere, pontosabban fogalmazva a képviseli-parlamentáris demokrácia az alkotmányjog részét képezi. Ez annyit jelent, hogy a törvényalkotás a választott szervek feladata – azaz a Nemzeti Tanácsé, a Szövetségi Tanácsé és a Tartományi Parlamenteké – ugyanakkor léteznek a közvetlen demokrácia elemei is. A föderalizmus elve miatt a szövetségi tartományokból álló Ausztriában a tartományok alkotmányai is megalkották a közvetlen demokrácia különböző eszközeit, sőt az utóbbi időben ki is bővítették azokat néhány tartományban. Önkormányzati szinten is fennáll annak a lehetősége, hogy elrendeljék és alkalmazzák a közvetlen demokrácia jogi eszközeit. 2013 áprilisában Salzburg városa ilyen keretek között úttörőként, először hozott határozatot egy Ausztriában páratlan közvetlen-demokratikus modellről.

Némely tartományban azt a népi kezdeményezést, melyet a polgárok egy meghatározott számban támogatnak, kötelező módon népszavazásra kell vinni, ha a tartományi parlament a kezdeményezést nem iktatja törvénybe. Vorarlberg tartományban például a lakosság 20 százalékának támogatása szükséges, Stájerországban 50.000 szavazásra jogosult személyé. Az Alkotmánybíróság a 16.241/2001 számú határozatában az ilyen, a tartományi alkotmányon alapuló szabályzásokat az osztrák Szövetségi Alkotmány képviseli demokráciáról szóló alapelveire hivatkozva alkotmányellenesnek ítélte – amennyiben ezek a B-VG-ben a szövetségi szint számára rögzített közvetlen demokratikus intézményeken túlmutatnak. Egy szövetségi szintű kötelező népszavazás kiírása az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezen felül azt is jelentené, hogy a nép szorgalmazná egy törvény megalkotását anélkül, hogy azt a Nemzeti Tanács kezdeményezte volna, ez pedig a Szövetségi Alkotmány teljes módosításaként értelmezendő. Alkotmánymódosításra azonban a B-VG 44. cikk (3.) bek. értelmében csak egy végrehajtott népszavazás után kerülhetne sor.

2. A közvetlen demokrácia formái szövetségi szinten Ausztriában

2.1. Vélemény-nyilvánító népszavazás B-VG 49.b

„Volksbefragung”, azaz „népmegkérdezés” elnevezésű népszavazást a B-VG 49b cikkének értelmében minden „alapvető és egész Ausztria számára jelentős” ügyben lehet rendezni, amennyiben annak szabályzására a szövetségi jogalkotó az illetékes. A szövetségi törvényhozás illetékességébe tartozó ügyekre vonatkozó korlátozás joggal nevezhető alkotmánypolitikai szempontból nem túl szerencsésnek. Akár úgy is értelmezhető, hogy megtiltják, hogy a tartományi kompetenciába be lehessen avatkozni. Vélemény-nyilvánító népszavazást indítványozni vagy a Nemzeti Tanács, vagy a Szövetségi Kormány tagjai tudnak, a döntés a Nemzeti Tanács kezében van. A szavazást

döntésképes állam- és kormányzási formába kapcsolja be. Ebben látja a demokrácia „tulajdonképeni” formáját (lásd még *Öblinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen - Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012/120.

ezután a Nemzeti Tanács határozata alapján rendelik el. Az Alkotmány előírja, hogy a lakosságnak feltett kérdésre csak igennel vagy nemmel lehessen válaszolni, vagy a megkérdés két alternatív javaslatot kell, hogy tartalmazzon, melyek közül a szavazónak az egyik vagy a másik mellett kell döntenie. A népszavazás eredményét a Nemzeti Tanács és a Szövetségi Kormány felé is be kell nyújtani. Ugyanakkor nem kötelezi a nevezett testületeket semmire, még arra sem, hogy a szavazás tárgyáról tanácskozzanak.

Érdekes módon eddig csak egyszer került sor a teljes szövetségi köztársaságra kiterjedő vélemény-nyilvánító népszavazásra. 2013. január 20-án a sorkötelezettségről kérdezték meg az ország polgárait. A kérdés arra irányult, hogy megtartsák-e az eddigi sorkatonai és az azt kiváltó polgári szolgálatot, vagy legyen hivatásos haderő és vezessék be a fizetéssel járó ún. szociális évet. Az érvényes szavazatok 59,7 százaléka a sorkötelezettség megtartása mellett szólt. A politikusok a sajtóban önként kötelezték el magukat amellet, hogy a népszavazás eredményét meg is valósítják.

2.2. Népi vagy törvényi kezdeményezés – B-VG 41. cikk 2. bek.

A „Volksbegehren”, azaz „népakarat” elnevezésű népszavazás célja az, hogy létrejöhön egy szövetségi törvény. Legalább 100.000 szavazópolgár aláírására, vagy három tartományban a szavazásra jogosultak egy-egy hatodának támogatására van szükség ahhoz, hogy megtárgyalásra be lehessen terjeszteni a Nemzeti Tanácsnak. Ha minden formalitásnak megfelelt a népi mozgalom, akkor már törvénykezdeményezés szintjére emelkedik, mellyel a Nemzeti Tanács, ill. az illetékes bizottság foglalkozni köteles. Ugyanakkor a Nemzeti Tanács kötelezettsége csak arra korlátozódik, hogy megvitassa a népi kezdeményezés által elérni kívánt törvényt, annak érdemi tárgyalására vagy végrehajtására nem köteles. A népi kezdeményezések különbözhetnek egymástól, előfordul, hogy egy törvény már előkészített szövegét nyújtják be, de ez nem kötelező. Akár általánosan megfogalmazott tartalmakról is lehet szavazni. A B-VG 41. cikk (2.) bekezdésének megfogalmazása látszólag kizár olyan ügyeket, melyek az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartoznak. (Bár ez vitatott.)

Eddig összesen 37 népi kezdeményezésű szavazásra került sor, és csaknem mindegyik elérte azt a küszöböt, hogy foglalkozzon vele a parlament. Az egyik legnagyobb arányú támogatást a géntechnológia elleni népszavazás kapta: csaknem 1,3 millió polgár, azaz a lakosság 21,23 %-a állt ki mellette. A 2013-ban az oktatás és a demokrácia ügyében rendezett kampányok nem találtak ilyen fogadtatásra, ezek támogatására mintegy 380.000 illetve nem egészen 70.000 aláírás gyűlt össze. A demokráciáról szóló akció volt az eddigi legalacsonyabb támogatással bíró népszavazás. A levonandó következtetés eltérő felfogásokhoz vezethet. Az alacsony részvételből egyrészt arra lehetne következtetni, hogy igencsak fontos lenne javítani a demokráciáról alkotott képet a lakosság körében, másrészt következtethetünk a polgárok csekély érdeklődésére is, ami nem igényelné a közvetlen demokrácia erősítését vagy erőltetését. A politikusok az előbbi út mellett döntöttek.

A népi kezdeményezés pontos eljárását nem szabályozták a B-VG-ben, azt egy kapcsolódó végrehajtási törvény, az ún. Népi kezdeményezésről sz. 1973. évi törvény részletezi. Maga az eljárás három szakaszból áll: a megindító eljárásból, mely a Szövetségi Belügyminiszter illetékessége alá tartozik, a bejegyzési eljárásból, melyet az önkormányzatoknak kell végrehajtani, és a vizsgálati eljárásból, amiért a regisztráló hatóságok, a kerületi és szövetségi választási szervek a felelősek.

1. Megindító eljárás (Népi kezdeményezésről sz. tv. 3.§): A Szövetségi Belügyminiszternél kell kérvényezni a népi kezdeményezés eljárásának megindítását, a lakosság egy ezrelékének aláírási nyilatkozatával egyetemben, de csak olyan személyek adhatnak le érvényes szavazatot, akik szerepelnek a Nemzeti Tanács választására jogosultak jegyzékében, és állandó lakcímük belföldön van. Ez kizárja a kezdeményezési jogból a külföldön élő osztrákokat, mely tény alkotmányjogi szempontból aggályokat vet fel. A belügyminiszternek ezután három héten belül kell döntenie végső – elutasító vagy helybenhagyó – határozattal, annak függvényében, hogy a kérvény minden feltételnek megfelel-e.

Amennyiben a kérvényt helybenhagyták, meg kell állapítani a bejegyzési időtartamot, ki kell jelölni a településeket, ahol a bejegyzési eljárást végrehajtják, el kell ezekhez juttatni az aláírási íveket, és a végrehajtást közzé kell tenni a Wiener Zeitung Közlönyében.

2. Bejegyzési eljárás (Népi kezdeményezésről sz. tv. 6. §§): Nyolc napon át van a szavazásra jogosultaknak lehetősége arra, hogy az önkormányzatoknál az aláírási ívekbe történő bejegyzés által kinyilvánítsák támogatásukat. Szavazásra jogosult az a személy, aki a bejegyzési időtartam utolsó napján betöltötte a 16. életévét, állandó lakhelye pedig Ausztria valamelyik településén van.

3. Vizsgálati eljárás (Népi kezdeményezésről sz. tv. 14.§§): Ha lejárt a bejegyzésre biztosított határidő, az illetékes hatóságoknak meg kell vizsgálniuk az eredményt. Az Szövetségi Választási Hatóság feladata megállapítani, hogy a népi kezdeményezés létrejött-e. Az eredményt a lehető leggyorsabban közzé kell tenni a Belügyminisztérium hirdetőtábláján illetve az interneten is.

4. Megtámadási lehetőség (Népi kezdeményezésről sz. tv. 18.§): Amennyiben kétségek merülnek fel a népi kezdeményezés jogszerű létrejöttével szemben, a közzétételtől számított négy héten belül a megindítási kérelem egyik meghatalmazottja, vagy a Nemzeti Tanács, ill. az egyik tartományi parlament négy képviselője semmissé nyilvánítási indítványt nyújthat be az Alkotmánybíróságnál.

5. A népi kezdeményezés továbbítása: Ha érvényes népi kezdeményezés jött létre, a Szövetségi Választási Hatóság azt indoklással és dokumentációval együtt be kell, hogy terjessze a Nemzeti Tanács felé, melynek pedig kötelessége foglalkozni azzal. Elsősorban bizottsági konzultációkat kell folytatnia, melyekbe a kezdeményezés képviselőit is bevonja.

2.3. Népszavazás – B-VG 43., 44. cikk, 3. bek.

Népszavazást (azaz referendumot) egy a Nemzeti Tanács által hozott olyan törvényről lehet rendezni, melyet az államfőnek még nem terjesztettek be aláírásra, amennyiben a Nemzeti Tanács így dönt, vagy a képviselők többsége írásban ezt kéri a Nemzeti Tanács elnökétől. Népszavazást az államelnök írhat ki, a szövetségi kormány javaslatára és aláírása mellett. Az eljárás pontos menetét egy külön szövetségi törvény szabályozza, az ún. Népszavazásról sz. 1972. évi törvény.

Alapvetően a népszavazások négy különböző formáját különböztethetjük meg:

1. Fakultatív törvényi referendum: Amennyiben a Nemzeti Tanács erről egyszerű törvények elfogadása kapcsán egyszerű többséggel így dönt, a népszavazást meg lehet tartani.
2. Fakultatív alkotmányos referendum: Amennyiben alkotmányos törvényről van szó, a Nemzeti Tanácsban vagy a Szövetségi Tanácsban helyet foglaló képviselők egyharmada indítványozhatja, hogy rendezzenek népszavazást.
3. Kötelezően elrendelendő alkotmányos referendum (B-VG 44. cikk (3.) bek.): Ha az Alkotmány ún. teljes módosításáról van szó, amikor is az osztrák alkotmányjog valamelyik alapelvét szeretnék módosítani, arról kötelezően el kell rendelni a népszavazást. Az Alkotmány alapelvei közé tartozik a demokrácia, a köztársaság, a szövetségi állam, a liberalizmus, a hatalommegosztás és a jogállamiság elve. Ezek tervezett változtatásáról minden esetben a nép, mint demokratikus hatalom kell, hogy döntsön.
4. Népszavazás az államelnök menesztéséről (B-VG 60. cikk (6.) bek.): A szövetségi államelnök 6 évig látja el hivatalát. Hivatali idejének lejártá előtti népszavazással lehet leváltani. Akkor kell népszavazást rendezni, ha ezt a Szövetségi Gyűlés követeli, vagy a Nemzeti Tanács határozatot hozott egy ilyen indítványról. Amennyiben a népszavazás pozitív eredménnyel zárul, a szövetségi elnököt leváltják. Ellenben ha negatív eredménnyel zárul, az egyet jelent az államelnök újraválasztásával és annak a Nemzeti Tanácsnak a feloszlásával, mely a menesztését indítványozta.

Egy népszavazás megrendezésének eljárása a következő szakaszból áll:

1. Bejelentés (Népszavazásról sz. tv. 2. §): Az államelnök határozatát, mellyel elrendeli a népszavazást, közzé kell tenni a Szövetségi Közlönyben. A közleménynek az elfogadott törvényt, a szavazás időpontját és a határidőt is tartalmaznia kell.
2. A szavazási listák kitétele betekintés céljából, a szavazás kihirdetése (Népszavazásról sz. tv. 6.§§): A szavazók névjegyzékét az önkormányzatoknak kell összeállítani. Általában a polgármesterek a népszavazás előtt 14 nappal az adott településen szokásos módon még egyszer kihirdetik a népszavazást és hirdetőtáblákra is kitűzik az információkat. A szavazásra jogosultaknak 10 napon keresztül van lehetőségük egy nyilvános hivatali helyiségben betekinteni a törvénytervezetbe.

3. Szavazás (Népszavazásról sz. tv. 9. §): A népszavazás hivatalos szavazólapokon történik, a polgároknak az „igen”-t vagy a „nem”-et kell beikszelniük. Olyan pontok, melyek megzavarhatnák a szavazót, nem kerülhetnek a szavazólapra.⁴ Tehát nincs arra lehetőség, hogy különböző variánsokról szavazzanak. Ha valaki nem igazán, vagy csak feltételek mellett értene egyet, legfeljebb azt teheti, hogy nemmel szavaz. Létezik olyan alternatíva is, hogy ún. szavazókártyán (postai úton) szavaznak azok, akik a szavazás napján nem tudnak megjelenni a szavazóhelyiségben.
4. Vizsgálati eljárás (Népszavazásról sz. tv. 12. §§): A szavazatok leadás után a választási hatóságok dolga megvizsgálni a szavazás eredményét, a végeredményt pedig a Belügyminisztérium hirdetőtábláján illetve az interneten is közzétenni.
5. Ha a szavazó polgárok többsége a törvény meghozatala mellett tette le a voksot, akkor a teljes eljárás lefolytatása után (okiratba foglalás, közzététel) a törvény jogerőre emelkedik. Ha azonban a többség a törvény ellen szavaz, vagy az igen- és a nemszavazatok száma megegyezik, a törvényalkotási folyamat lezárul, a népszavazás negatív eredménnyel ér véget.

2.4. Eddig megrendezett, országos szintű népszavazások

Ausztriában eddig két, a teljes szövetségi köztársaságra kiterjedő népszavazást rendeztek.

1. Fakultatív népszavazás 1978. november 5-én a zwentendorfi atomerőmű üzembe helyezéséről (pontosabban fogalmazva az atomenergia békés felhasználásáról szóló szövetségi törvényre vonatkozóan): „Emelkedjen törvényerőre a Nemzeti Tanács 1978. július 7-én hozott határozata az atomenergia Ausztriában történő békés felhasználásáról (a zwentendorfi atomerőmű üzembe helyezése)?”
Eredmény: 50,5 % szavazott „nem”-mel.
2. Kötelező népszavazás 1994. június 12-én Ausztria csatlakozásáról az Európai Unióhoz: „Emelkedjen törvényerőre a Nemzeti Tanács 1994. május 5-én hozott határozata arról a szövetségi alkotmányos törvényről, mely Ausztria Európai Unió csatlakozásáról szól?”
Eredmény: 66,6 % szavazott „igen”-nel.
Ezt a népszavazást kötelező volt elrendelni, mivel a csatlakozás az EU-hoz a Szövetségi Alkotmány jelentős módosítását jelentette, így pedig alapelvek módosítását is (különösen a demokratikus, a jogállami és a szövetségi állam elvét).

⁴ Ezt kritizálta professzor DDr. Heinz Mayer a bécsi Jogi Egyetem egyik jogi panorámája kapcsán. Szerinte csak a nép megválasztott képviselőinek van lehetősége módosításokat eszközölni, és így részletesebb szabályzásokat és döntéseket meghozni, mint népszavazáskor a polgároknak. Lásd még: *Aichinger*, Noch nicht (ganz) reif für die direkte Demokratie, Rechtspanorama - 15. 10. 2012, Die Presse 2012/42/01.

3. A tervezett demokráciacsomag – a közvetlen demokrácia kiépítése⁵

Tekintettel arra a körülményre, hogy Ausztriában a közvetlen demokrácia rendelkezésre álló eszközei nem túl jelentősek és csak ritkán alkalmazzák őket, a kormány jelenleg egy demokráciacsomag megvalósításán dolgozik. Már az 1980-as évektől kezdve követelték nagyobb számú közvetlen-demokratikus elem bevezetését. A változás fókuszában az áll, hogy a Nemzeti Tanács megválasztásakor az ún. preferenciális szavazatok nagyobb súlyt kapjanak, a törvényi és polgári kezdeményezések számára lehetővé váljon az elektronikus támogatás, a Nemzeti Tanácsban vezessék be a polgárok kérdéseinek óráját, és a népi-törvényi kezdeményezés parlamenti tárgyalása számára új eljárást dolgozzanak ki.

Hatályba lépésének tervezett dátuma 2014. január 1.

3.1. *A preferenciális szavazatok nagyobb súlyozása*

A Nemzeti Tanács választási szabályzatát úgy szeretnék módosítani, hogy a jövőben, ha az országos szinten kiosztott preferenciális szavazatok a 7 százalékos küszöböt elérik, akkor a szavazópolgárok által preferált jelölt a pártlistán jobb helyre kerüljön. Ezáltal a polgároknak lehetősége nyílik arra, hogy szövetségi szinten nagyobb befolyást gyakoroljanak arra, melyik képviselő kerüljön a parlamentbe.

A tartományi és regionális szavazókörök szintjén is tervezik a preferenciális szavazatok leadása kapcsán eddig érvényben lévő küszöbértékek lejjebb vitelét.

3.2. *Kérdések órája polgárok számára és elektronikus támogatási lehetőségek*

Annak érdekében, hogy a parlamentben ülő képviselőket és a polgárokat közelebb lehessen hozni egymáshoz, ezzel pedig jobban bevonják a polgárokat a parlamenti folyamatokba, azt tervezik, hogy a Nemzeti Tanácsban a jövőben évente négy alkalommal tartanak kérdések óráját a polgárok számára. Itt az a kérés a polgárok felé, hogy a szövetségi kormány tagjainak konkrét kérdéseket fogalmazzanak meg, melyeket a parlament honlapján nyilvánosságra hoznak azért, hogy más polgárok szavazataival elektronikus úton megtámogathassák. Ha egy kérdés több mint 10000 szavazatot kap, a kormány tagja köteles azt két hónapon belül megválaszolni. A leginkább támogatott hét kérdést pedig szóban is elő lehet adni a polgárok kérdéseinek órájában. Minden frakció feltehet egy pluszkérdést is.

Ahhoz, hogy megvalósulhasson a polgárok elektronikus úton történő szavazatleadása, feltétel az ún. polgárkártya (elektronikus személyi) birtoklása, valamint szereplés a választók elektronikus névjegyzékében. Így ellenőrizni lehet az adott személy szavazási

⁵ Az információk innen származnak: Initiativantrag 2177/A XXIV. GP (30.1.2013), valamint Parlamentskorrespondenz Nr. 63 (31.1.2013). A demokráciacsomag célja, hogy csökkentse a távolságot a politika és a polgárok között; Parlamentskorrespondenz Nr. 306 (16.4.2013), Demokráciacsomag: Az alkotmánymódosító bizottság tanácskozása elnapolva.

jogosultságát és identitását is. Továbbgondolva lehetővé válhat akár az is, hogy valaki külföldről adja le szavazatát, vagy hogy a népi kezdeményezéseket már nem muszáj személyes megjelenéssel és aláírással támogatni az állandó lakhelyen. A könnyítések remélhetőleg oda vezetnek, hogy nő a résztvevők száma is.

3.3. A Nemzeti Tanács sikeres népi-törvényi kezdeményezés miatt összehívott ülései

A tervezett demokráciacsomag segítségével a jövőben a sikeres népi-törvényi kezdeményezéseket is szeretnénk felértékelni. Azt tervezik tehát, hogy külön plenáris üléseket hívjanak össze a Nemzeti Tanácsban, ahol a kezdeményezés meghatalmazottja a jogalkotási kezdeményezés főbb követeléseit és pontjait bemutathatja. Az illetékes kormánytag állásfoglalása után egy különbizottság foglalkozna a kezdeményezés tárgyával, majd egy további parlamenti ülésen sor kerülne egy záró megtárgyalásra.

A külön parlamenti ülés a népi kezdeményezéseknek nagyobb jelentőséget és pontosabb megtárgyalási lehetőséget biztosít, ezért is tervezik azt, hogy a „népi kezdeményezés ülésein” az elterelést szolgáló azonnali kérdések, azonnali indítványok és rövid viták ne legyenek megengedettek.

3.4. A demokráciacsomag bírálata⁶

A javasolt demokráciacsomagot több ponton is bírálják:

Először is kritikával illetik az elektronikus szavazás lehetőségét az abból eredő adatvédelmi problémák miatt. Mindenképp meg kell akadályozni, hogy a polgárkártya használatával történt voksolásból következtetéseket lehessen levonni a polgárok politikai részvételére. Elképzelhető, hogy a népi kezdeményezések esetére egy külön választói névjegyzéket kell létrehozni, amit utána törölni kell.

Továbbá felkarolták a „népi kezdeményezés a törvényhozás érdekében” bevezetéséről szóló javaslatot, mely a vélemény-nyilvánító népszavazás megtartását parlamenti kisebbségi jogként és polgárjogként rögzítené, és a népszavazásról szóló rendelkezéseket módosítaná. A Szabadságpárt (Freiheitliche Partei) elképzelése szerint mintegy 100.000 szavazásra jogosult személy megvétózhatna egy törvényt vagy államszerződést, és követelhetné azokról egy referendum megtartását. A kezdeményezéssel az FPÖ lehetővé szeretné tenni egy törvény meghozatalát népszavazás által és a Nemzeti Tanács határozata nélkül, ami viszont az Alkotmánybíróság állásfoglalása szerint a B-VG jelentős módosítását jelentené. A „Bündnis Zukunft Österreich” (Szövetség Ausztria Jövőjéért) azért küzd, hogy a törvényekről szóló népi kezdeményezéseket a jövőben az osztrák parlament weboldaláról lehessen megindítani és támogatni is. Ha itt az elektronikus

⁶ S-V-demokráciacsomag az ellenzék erős ellenállásába ütközik, meghallgatás az alkotmánymódosító bizottságban – szakemberek hiányolják a hatékonyságot, Parlamentskorrespondenz Nr. 295 (10.04.2013).

szavazás név és cím megadásával történne, ez egyet jelentene sokak szemében azzal, hogy létrehoznak egy „beállítottági adatbázist”, hiszen láthatóvá válna, hogy az adott szavazó milyen politikai véleményt képvisel. Indítványában az FPÖ az adott ügyben egy kötelező népszavazás lefolytatását is javasolja, amennyiben azt több mint 400.000 aláírással támogatták. Az alkotmányjogi szempontból vizsgálendő kérdések miatt (pl. a parlamenten kívüli jogalkotásra tekintettel, lásd fent) első lépésben a sikeres népi kezdeményezést kellene egy vélemény-nyilvánító népszavazásnak kitenni.

3.5. *A vita jelenlegi állása*⁷

Annak érdekében, hogy a kissé megakadt demokrácia-reformnak ismét lendületet adjon, néhány párt közös kompromisszumos javaslatot nyújtott be. A javaslat lényege, hogy a sikerrel járt népi kezdeményezésekről vélemény-nyilvánító népszavazást kellene tartani. Ennek eredménye jogi szempontból nem lenne kötelező erejű, politikai szempontból azonban nagyobb súllyal esne latba, mint a népi kezdeményezés csupán önmagában. Konkrétan a jövőben azokról a népi kezdeményezésekről, melyeket a szavazatra jogosultak legalább négy százaléka (mintegy 250.000 személy) támogatott és melyek eredményét a parlament nem emelte törvényerőre, legalábbis népszavazást kellene tartani. Egyedül a legkisebb ellenzéki párt (Team Stronach) ellenzi a javaslatot, és továbbra is amellett érvel, hogy a több mint 300.000 személy által támogatott népi-törvényi kezdeményezésről tartsanak vélemény-nyilvánító népszavazást.

4. Példa a gyakorlatból

2013. január 20-án tartottak Ausztriában népszavazást a sorkatonai kötelezettségről.

A feltett kérdés így hangzott:

- a) Szeretné-e, ha bevezetnék a hivatásos hadsereget és a fizetéssel járó önkéntes szociális évet,
vagy
- b) szeretné, ha továbbra is megtartanánk az általános sorkötelezettséget és a polgári szolgálatot?

A megkérdendők személyek (szavazásra jogosultak koruk, lakhelyük, stb. alapján) száma 6.378.478 volt (=100%). Közülük 2.933.538 (47,6%) nem ment el szavazni, ami 3.444.940 (52,4%) leadott szavazatot jelentett.⁸ Ezek közül 3.262.394 szavazat volt érvényes és 82.546 érvénytelen (azaz 0,239%).

⁷ A demokráciacsomag kapcsán benyújtott kompromisszum, <http://m.kurier.at/politik/inland/demokratiepaket-opposition-macht-mit-kompromissvorschlag-druck-bei-volksbegehren-reform/11.804.377> (23.05.2013).

⁸ Az 50% feletti részvétel elégedettségre adott okot.

A leadott érvényes szavazatokból 59,7% a sorkatonaság és a polgári szolgálat megtartása mellett, 40,3% pedig a sorkatonai szolgálat megszüntetése és a hivatásos haderő bevezetése mellett szolt.

Bécs főváros kivételével az összes tartomány szavazói többséggel a sorkatonaság fenntartása mellett tették le a voksot. A szavazók a következő öt indokot nevezték meg, amik miatt úgy döntöttek, ahogy:⁹

Sorkötelezettség és polgári szolgálat:

- maradjon meg polgári szolgálat - 74%
- a fiatalok fontos szerepvállalása a sorkatonai/polgári szolgálat - 70%
- a katasztrófavédelem számára jobb így - 63%
- ez a semlegesség fontos eleme - 58%
- nincs koncepciója a szerződéses haderőnek - 54%

Szerződéses hadsereg és önkéntes szociális év:

- a sorkatonai szolgálattal a fiatal férfiak feleslegesen veszítenek időt - 65%
- modern - 65%
- jobb a biztonság szempontjából - 44%
- a sorkötelezettség továbbfejlesztésére nincs koncepció - 41%
- jobb a katasztrófavédelem szempontjából - 36%

Bibliográfia

- WALTER – MAYER – KUCSKO – STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2007
- STELZER, Grundzüge des öffentlichen Rechts, Lexis Nexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, Wien 2005
- ÖHLINGER – EBERHARD, Verfassungsrecht⁹, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2012
- BERKA, Lehrbuch Verfassungsrecht, Springer Verlag, Wien 2008
- EHS – WILLROIDER, Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes, juridikum 2013, 119 skk.
- AICHINGER, Noch nicht (ganz) reif für die direkte Demokratie, Rechtspanorama - 15. 10. 2012, Die Presse 2012/42/01
- ÖHLINGER, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen - Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012/120

A fordítás a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült. Fordította Hambuch Erika.

⁹ Adatok a Híradóból, ZIB 2, 2013. január 20-án, amikor közzétették a választás napján történt megkérdezés eredményét.

DR. CHRISTIAN M. PISKA

ao. Univ.-Prof. Mag.

Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Juridicum/Universität Wien

FORMEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE IN ÖSTERREICH¹

1. Demokratie in Österreich

Gemäß Art 1 B-VG ist Österreich eine „demokratische Republik“ und ihr „Recht geht vom Volk aus“.² Diese Bestimmung installiert eine grundsätzliche Souveränität des Volkes und setzt es programmatisch als Träger der Staatsgewalt ein. In diesem Kontext ist vor allem die Gleichberechtigung aller Staatsbürger von zentraler Bedeutung. Keine Stimme zählt mehr als die andere, um den Willen des Volkes möglichst unverfälscht zu eruieren und die Mehrheit klar zu bestimmen (Grundsatz des gleichen Wahlrechts; Art 26 B-VG). Die Möglichkeiten der Ausgestaltung der Mitbestimmung des Volkes sind vielfältig und werden auch im österreichischen Recht neben der Postulierung des demokratischen Prinzips gemäß Art 1 B-VG durch weitere Bestimmungen konkretisiert (*Berka*, Lehrbuch Verfassungsrecht² (2008) 123 ff).

Dem Grundgedanken der Demokratie und somit dem Idealbild der Selbstbestimmung des Volkes kommt die direkte (unmittelbare) Demokratie am nächsten, welche den Bürgern die Möglichkeit der eigenständigen Entscheidung über politische Sachfragen gibt. Dies kann auf diverse Arten erfolgen, etwa durch Instrumente wie Abstimmungen, Volksbegehren oder Volksbefragungen. Eine durchgängige direkte Beteiligung der Bürger am demokratischen Entscheidungsprozess ist jedoch praktisch bekanntermaßen nicht realisierbar; in allen Staaten der Welt ist die unmittelbare Demokratie daher nur in klassischen Teilbereichen zu verwirklichen. Österreich hat einen – zB im Vergleich zur Schweiz – eher zurückhaltenden Weg gewählt. Der Ausschluss gewisser Personen von diesen Wahlen, wie etwa von Kindern, Geisteskranken und Ausländern, ist systembedingt in der Regel vorgesehen und führt somit zu einer gewissen Einschränkung des Gleichheitsgedankens, ist jedoch durchaus nachvollziehbar und sinnvoll.

Auf Basis der mittelbaren Demokratie entscheiden nicht die Rechtsunterworfenen direkt über die Sachfragen, sondern sie wählen Personen, welche die endgültige Entscheidungsfindung über die Sachfragen übernehmen. Wer genau diese Repräsentanten sind bzw ob das ein Kollegium oder einzelne Personen sind, kann unterschiedlich

1 Mein herzlicher Dank gilt Frau Mag. Eva Erlacher, Universitätsassistentin am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien, für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Artikels.

2 Art 1 B-VG idF BGBl I Nr 59/2013.

ausgestaltet sein.³

In Österreich ist das System der mittelbaren Demokratie, genauer gesagt der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie verfassungsrechtlich vorgesehen (*Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹ Rz 66). Das heißt die Gesetzgebung obliegt gewählten Organen – Nationalrat, Bundesrat, Landtag –, wird jedoch durch direkt-demokratische Elemente ergänzt. Bedingt durch das im Föderalismus begründete bundesstaatliche Prinzip, haben in Österreich auch die Landesverfassungen der jeweiligen Bundesländer direkt-demokratische Instrumente in verschiedener Weise eingerichtet und in der letzten Zeit teilweise erheblich ausgebaut. Ebenso besteht die Möglichkeit der Anordnung und Durchführung direkt-demokratischer Rechtsinstrumente auf Gemeindeebene. Im April 2013 hat die Stadt Salzburg in diesem Rahmen als Vorreiterin ein österreichweit bislang einzigartiges direkt-demokratisches Modell beschlossen.

In einigen Ländern ist ein Volksbegehren, das von einer qualifizierten Anzahl von Bürgern unterstützt wird, zwingend einer Volksabstimmung zu unterziehen, wenn der Landtag das Volksbegehren nicht als Gesetz beschließt (vgl. *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹ Rz 457). In Vorarlberg ist dies etwa der Fall bei einer Unterstützung von 20% des Landesvolkes, in der Steiermark bei 50.000 Stimmberechtigten. Der Verfassungsgerichtshof hat solche landesverfassungsgesetzlichen Regelungen – sofern diese über die im B-VG für die Bundesebene vorgesehenen direkt-demokratischen Einrichtungen hinausgehen – aufgrund des repräsentativ-demokratischen Grundprinzips der österreichischen Bundesverfassung in seiner Judikatur (Slg 16.241/2001) für verfassungswidrig erachtet. Die Einleitung einer verpflichtenden Volksabstimmung auf Bundesebene wäre nach Ansicht des VfGH zudem die Herbeiführung eines Gesetzesbeschlusses durch das Volk ohne Initiative des Nationalrats und ist als Gesamtänderung der Bundesverfassung zu qualifizieren. Eine solche würde jedoch gem Art 44 Abs 3 B-VG wiederum nur nach erfolgter Volksabstimmung umzusetzen sein (vgl. *Stelzer*, Grundzüge des öffentlichen Rechts (2005) 34).

2. Formen direkter Demokratie in Österreich auf Bundesebene

2.1. Volksbefragung – Art 49b B-VG

Eine Volksbefragung kann gemäß Art 49b B-VG für alle Angelegenheiten von „grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung“ durchgeführt werden, so-

³ Öhlinger sieht in der repräsentativen Demokratie keine defizitäre Variante der Demokratie, sondern findet vielmehr, dass diese die demokratische Idee einer Selbstherrschaft und Selbstregierung des Volkes in eine handlungs- und entscheidungsfähige Staats- und Regierungsform fügt. Er sieht darin die „eigentliche“ Form der Demokratie (vgl. näher dazu *Öhlinger*, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen - Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direkt-demokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012/120).

fern der Bundesgesetzgeber für deren Regelung zuständig ist. Die Einschränkung auf Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung fallen, wurde zu Recht als verfassungspolitisch wenig sinnvoll bezeichnet (*Öhlinger/Eberhard*, Rz 455). Man könnte dies als reines Verbot eines Eingriffs in Landeskompetenzen verstehen. Der Antrag erfolgt entweder durch die Mitglieder des Nationalrats oder der Bundesregierung; darüber wird vom Nationalrat entschieden. Die Anordnung der Volksbefragung in weiterer Folge erfolgt durch Beschluss des Nationalrats. Verfassungsmäßig ist vorgeschrieben, dass die an die Bevölkerung gerichtete Fragestellung mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten ist oder zwei alternative Lösungsvorschläge aufgezeigt werden, zwischen denen sich die Abstimmenden zu entscheiden haben. Das Ergebnis ist dann sowohl dem Nationalrat als auch der Bundesregierung vorzulegen. Es entfaltet jedoch keinerlei Bindungswirkung, nicht einmal die Verpflichtung, den Gegenstand der Befragung in Beratung zu ziehen, besteht.

Eine bundesweite Volksbefragung fand interessanterweise bisher erst einmal statt: Am 20. Jänner 2013 wurde eine Volksbefragung zum Thema Wehrpflicht durchgeführt. Die Fragestellung betraf die Beibehaltung der bisherigen Wehrpflicht und des Zivildienstes oder die Einführung eines Berufsheeres sowie eines bezahlten sozialen Jahres. Das Ergebnis fiel mit 59,7 % der gültigen Stimmen zugunsten der Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht aus. Die Politik verpflichtete sich in den Medien freiwillig, das Ergebnis der Volksbefragung bis auf Weiteres umzusetzen.

2.2. Volksbegehren – Art 41 Abs 2 B-VG

Ein Volksbegehren hat die Erlassung eines Bundesgesetzes zum Ziel und muss von **100.000 Stimmberechtigten** oder je einem **Sechstel** der Stimmberechtigten **dreier Länder** unterstützt werden, um dem Nationalrat zur Behandlung vorgelegt zu werden. Sind die Formalitäten erfüllt, so stellt ein Volksbegehren eine **Gesetzesinitiative** dar, mit welcher sich der Nationalrat bzw der dafür zuständige Ausschuss auseinandersetzen hat. Die Pflicht des Nationalrats beschränkt sich jedoch auf die bloße Auseinandersetzung mit dem durch das Volksbegehren beabsichtigte Gesetz, zu einer bestimmten **inhaltlichen Behandlung oder Erledigung ist er nicht verpflichtet**. Die Ausgestaltung eines Volksbegehrens kann unterschiedlich sein; manchmal wird ein bereits ausgearbeiteter Gesetzestext vorgelegt, dies ist aber nicht verpflichtend. Auch bloße allgemein formulierte Inhalte können zur Abstimmung gebracht werden. Die Formulierung des Art 41 Abs 2 B-VG scheint Angelegenheiten auszuschließen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der europäischen Union fallen (dies ist jedoch strittig; vgl *Stüllfried/Bergmann*, wbl 1998, 67).

Bisher wurden insgesamt 37 Volksbegehren durchgeführt, wovon fast alle die Schwelle für eine Behandlung im Parlament erreichten. Eines der am stärksten unterstützten Begehren war das Gentechnik-Volksbegehren 1997 mit einer Beteiligung von

fast 1,3 Mio bzw 21,23% der Bevölkerung. Die 2013 durchgeführten Volksbegehren zu den Themen Bildung und Demokratie fanden hingegen nicht so viel Zuspruch und wurden nur mit ca 380.000 bzw nicht ganz 70.000 Unterschriften unterstützt. Das Demokratievolksbegehren war damit eines der am wenigsten unterstützten Volksbegehren ever. Die daraus abzuleitende Konsequenz führt zu unterschiedlichen Auffassungen: Einerseits kann aus dieser geringen Beteiligung geschlossen werden, dass es besonders wichtig sei, das Demokratieverständnis der Bevölkerung zu stärken; andererseits kann jedoch auch dieser geringen Beteiligung auch auf mangelndes Interesse der Bürger geschlossen werden, was eine somit keinerlei Stärkung oder Forcierung direkter Demokratie nahe legen würde. Die Politik schlug ersteren Weg ein.

Der **genaue verfahrenstechnische Ablauf** eines Volksbegehrens ist nicht im B-VG geregelt, sondern wird in dem dazu erlassenen Ausführungsgesetz – dem **Volksbegehrengesetz 1973** – näher konkretisiert. Das Verfahren ist in drei Abschnitte gegliedert: das Einleitungsverfahren, welches dem Bundesminister für Inneres (BMI) obliegt, das Eintragungsverfahren, das von den Gemeinden durchzuführen ist und das Ermittlungsverfahren, für dessen Durchführung die Eintragungsbehörden, die Bezirkswahlbehörden und die Bundeswahlbehörden verantwortlich sind.

1. Einleitungsverfahren (§ 3 Volksbegehrengesetz): Die Einleitung eines Verfahrens für ein Volksbegehren ist beim Bundesminister für Inneres zu beantragen mit der Unterstützungserklärung von **einem Promille der Wohnbevölkerung**, wobei nur Personen, die in der Wählerevidenz aufscheinen, zum Nationalrat wahlberechtigt sind und ihren **Hauptwohnsitz im Inland** haben, gültig ihre Stimme abgeben können. Dies **schließt** etwa **Auslandsösterreicher vom Initiativrecht** aus, was verfassungsrechtlich nicht ganz unbedenklich ist (vgl *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundesverfassungsrecht¹⁰, 444). Der BMI hat dann innerhalb von drei Wochen entweder stattgebend oder abweislich – abhängig davon ob der Antrag die Voraussetzungen erfüllt – mit letztinstanzlichem Bescheid zu entscheiden.

Wird einem Antrag stattgegeben, so ist der Eintragungszeitraum festzulegen, die Gemeinden zu bestimmen, in welchen das Eintragungsverfahren durchzuführen ist, die Eintragungslisten und Gesetzesentwürfe an diese zu übermitteln und die Durchführung im Amtsblatt der Wiener Zeitung zu verlautbaren.

2. Eintragungsverfahren (§§ 6 ff Volksbegehrengesetz): Der Eintragungszeitraum beträgt acht Tage. Während dieser Frist können die Stimmberechtigten durch Eintragung in die Eintragungsliste bei den Gemeinden ihre Unterstützung erklären. Stimmberechtigt ist, wer mit Ablauf des letzten Tages des Eintragungszeitraums das 16. Lebensjahr vollendet und in einer Gemeinde des Bundesgebiets seinen Hauptwohnsitz hat.
3. Ermittlungsverfahren (§§ 14 ff Volksbegehrengesetz): Nach Ablauf der Eintragsfrist haben die zuständigen Behörden **das Ergebnis zu ermitteln**. Die

Bundeswahlbehörde hat festzustellen, ob ein Volksbegehren zustande gekommen ist. Das Ergebnis ist unverzüglich an der Amtstafel des Bundesministeriums für Inneres sowie im Internet zu verlautbaren.

4. Anfechtungsmöglichkeit (§ 18 Volksbegehrensgesetz): Sofern am **rechtmäßigen Zustandekommen** des Volksbegehrens **gezweifelt** wird, kann innerhalb von vier Wochen nach Verlautbarung vom Bevollmächtigten des Einleitungsantrages oder von vier Abgeordneten des Nationalrats oder eines Landtags beim **Verfassungsgerichtshof** ein Antrag auf **Nichtigerklärung** eingebracht werden.
5. Weiterleitung des Volksbegehrens: Sofern ein Volksbegehren gültig zustande gekommen ist, hat die Bundeswahlbehörde dieses samt Begründung und Unterlagen dem Nationalrat vorzulegen, der sich mit diesem **auseinanderzusetzen** hat. Insbesondere sind Ausschussberatungen durchzuführen, denen auch Vertreter des Volksbegehrens beizuziehen sind.

2.3. *Volksabstimmung – Art 43, 44 Abs 3 B-VG*

Eine Volksabstimmung (Referendum) kann über einen **Gesetzesbeschluss** des Nationalrats durchgeführt werden **bevor** dieser dem Bundespräsidenten zur **Beurkundung** vorgelegt wird, sofern dies der Nationalrat beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates dies mittels schriftlichen Antrags an den Nationalratspräsidenten verlangt. Eine Volksabstimmung ist vom Bundespräsidenten auf Vorschlag der und unter Gegenzeichnung durch die Bundesregierung anzuordnen; der genaue Verfahrensablauf ist in einem eigenen Bundesgesetz – dem Volksabstimmungsgesetz 1972 – geregelt.

Grundsätzlich gibt es vier verschiedene Formen von Volksabstimmungen:

1. **Fakultatives Gesetzesreferendum**: Sofern der Nationalrat es bei der Erlassung einfacher Gesetze mit einfacher Mehrheit beschließt, kann eine Volksabstimmung durchgeführt werden.
2. **Fakultatives Verfassungsreferendum**: Handelt es sich um ein Verfassungsgesetz, so kann von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrats oder des Bundesrats verlangt werden, eine Volksabstimmung durchzuführen.
3. **Obligatorisches Verfassungsreferendum** (Art 44 Abs 3 B-VG): Handelt es sich um eine sogenannte Gesamtänderung der Verfassung – das wäre eine Änderung eines der Grundprinzipien des österreichischen Verfassungsrechts – so ist eine Volksabstimmung hierüber zwingend durchzuführen. Zu den Grundprinzipien der Verfassung zählen etwa das demokratische, das republikanische, das bundesstaatliche, das liberale, das gewaltenteilende und das rechtsstaatliche Prinzip – über geplante Änderungen dieser soll jedenfalls das Volk als demokratischer Souverän entscheiden können.
4. **Volksabstimmung zur Entlassung des Bundespräsidenten** (Art 60 Abs 6 B-VG): Das Amt des Bundespräsidenten dauert sechs Jahre. Vor Ablauf dieser

Funktionsperiode kann der Bundespräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Die Volksabstimmung ist durchzuführen, wenn die Bundesversammlung es verlangt und der Nationalrat einen diesbezüglichen Antrag beschlossen hat. Geht diese Volksabstimmung positiv aus, so ist der Bundespräsident abgesetzt. Geht sie hingegen negativ aus, bedeutet sie eine Wiederwahl des Bundespräsidenten und zugleich die Auflösung des Nationalrats, der die Absetzung des Bundespräsidenten beantragt hat (vgl. *Stelzer*, Grundzüge des öffentlichen Rechts (2005) 48).

Das Verfahren zur Durchführung einer Volksabstimmung gliedert sich wie folgt:

1. Kundmachung (§ 2 Volksabstimmungsgesetz): Die Entschließung des Bundespräsidenten, welche die Volksabstimmung anordnet, ist im Bundesgesetzblatt kundzumachen und hat den Zeitpunkt, den Stichtag und den Gesetzesbeschluss zu beinhalten.
2. Auflegung der Stimmlisten und Kundmachung der Abstimmung (§§ 6 ff Volksabstimmungsgesetz): Die Gemeinden haben die Wählerlisten zu erstellen. Üblicherweise wird 14 Tage vor der Volksabstimmung vom Bürgermeister in ortsüblicher Art und Weise die Volksabstimmung nochmals kundgemacht sowie auch durch Anschlag verlautbart. Die Einsichtnahme in den Gesetzesentwurf ist den Stimmberechtigten jedenfalls 10 Tage lang in einem allgemein zugänglichen Amtsräum zu gestatten.
3. Abstimmung (§ 9 Volksabstimmungsgesetz): Die Abstimmung hat mit amtlichen Stimmzetteln zu erfolgen und erfolgt durch Ankreuzen von „Ja“ oder „Nein“, einzelne Punkte, die die Bürger vielleicht stören, können nicht mit einbezogen werden.⁴ Es besteht also nicht die Möglichkeit, Varianten zur Abstimmung zu bringen. Im Falle einer bloß bedingten Zustimmung bleibt dem stimmberechtigten also meist nur die Möglichkeit mit „nein“ zu stimmen. Alternativ kann auch mit **Stimmkarten** abgestimmt werden, sofern es dem Stimmberechtigten nicht möglich ist am Abstimmungstag im Wahllokal zu erscheinen.
4. Ermittlungsverfahren (§§ 12 ff Volksabstimmungsgesetz): Nach Abschluss der Stimmabgabe wird das **Ergebnis** von den Wahlbehörden ermittelt und das Gesamtergebnis **auf der Amtstafel des Bundesministeriums für Inneres sowie im Internetverlautbart**.
5. Wenn sich die Mehrheit der abstimmenden Bevölkerung für den Gesetzesbeschluss ausspricht, so erlangt dieser **nach der weiteren Durchführung des Verfahrens** (Beurkundung, Kundmachung) **Gesetzeskraft**. Spricht sich die Mehr-

⁴ Dies kritisierte Univ.-Prof. DDr. Heinz Mayer bei einem Rechtspanorama am Juridicum Wien. Nur gewählte Volksvertreter hätten die Möglichkeit Änderungen vorzunehmen und so detailliertere Regelungen und Entscheidungen zu treffen als die Bürger bei einer Volksabstimmung. Näheres dazu in *Aichinger*, Noch nicht (ganz) reif für die direkte Demokratie, Rechtspanorama - 15. 10. 2012, Die Presse 2012/42/01.

heit jedoch **gegen den Gesetzesbeschluss** aus oder ist die Zahl der Ja-Stimmen und die Zahl der Nein-Stimmen gleich, so ist das **Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen**; die Volksabstimmung gilt als negativ beendet.

2.4. Bisher durchgeführte bundesweite Volksabstimmungen

Bisher gab es lediglich zwei bundesweite Volksabstimmungen in Österreich:

1. *Fakultative Volksabstimmung* vom 5. November 1978 über die Inbetriebnahme des **Kernkraftwerks Zwentendorf** (genauer betraf es ein Bundesgesetz zur friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich): „Soll der Gesetzesbeschluss des Nationalrates vom 7. Juli 1978 über die friedliche Nutzung der Kernenergie in Österreich (Inbetriebnahme des Kernkraftwerkes Zwentendorf) Gesetzeskraft erlangen?“

Im Ergebnis stimmten 50,5 % mit „Nein“.

2. *Obligatorische Volksabstimmung* vom 12. Juni 1994 über den **Beitritt Österreichs zur Europäischen Union**: „Soll der Gesetzesbeschluss des Nationalrates vom 5. Mai 1994 über das Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union Gesetzeskraft erlangen?“

Im Ergebnis stimmten 66,6 % mit „Ja“.

Diese Volksabstimmung hatte zu erfolgen, da der Beitritt zur Europäischen Union eine Gesamtänderung der Bundesverfassung bedeutete durch die damit verbundene Änderung der Grundprinzipien (insb demokratisches, rechtsstaatliches und bundesstaatliches Prinzip).

3. Das geplante Demokratiepaket – Ausbau der direkten Demokratie⁵

Aufgrund des Umstands, dass die bisher zur Verfügung stehenden Instrumente direkter Demokratie in Österreich **nicht sonderlich bedeutend** sind und auch nur sehr selten zur Anwendung kommen, arbeitet die Regierung derzeit an der Umsetzung eines Demokratiepaketes. Diesbezügliche **Forderungen nach der Einführung** mehrerer direkt-demokratischer Elemente gab es in Österreich jedoch bereits seit den **1980er Jahren** (vgl *Ehs/ Willroider*, Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes, juridikum 2013, 119 [124]). Der Fokus soll dabei darauf gelegt werden, dass **Vorzugsstimmen bei Nationalratswahlen ein höheres Gewicht** bekommen, die **elektronische Unterstützung von Volksbegehren und Bürgerinitiativen** ermöglicht wird, **Bürger-Fragestunden** im Nationalrat ein-

⁵ Informationen aus dem Initiativantrag 2177/A XXIV. GP vom 30.1.2013 entnommen, sowie Parlamentskorrespondenz Nr. 63 vom 31.1.2013, Demokratiepaket soll Kluft zwischen Politik und Bürgern reduzieren; Parlamentskorrespondenz Nr. 306 vom 16.4.2013, Demokratiepaket: Beratungen im Verfassungsausschuss vertagt.

geführt werden und ein neues Procedere für die parlamentarischen Beratungen von Volksbegehren festgelegt wird.

Das Inkrafttretensdatum ist vorerst mit 1. Jänner 2014 geplant.

3.1. Stärkere Gewichtung von Vorzugsstimmen

Die Nationalrats-Wahlordnung soll dahingehend geändert werden, dass hinkünftig die auf Bundesebene vergebenen Vorzugsstimmen **bei Erreichung einer 7%-Schwelle** dazu führen, dass **der von den Bürgern bevorzugt gewählte Kandidat auf der Parteiliste höher gereiht** wird. Dies soll den Bürgern die Möglichkeit geben, auf Bundesebene mehr Einfluss auf die Bestellung ihrer Vertreter im Parlament zu nehmen.

Ebenso sollen auf Ebene der Landes- und Regionalwahlkreise die bisher geltenden Schwellenwerte zur Abgabe von Vorzugsstimmen herabgesetzt werden.

3.2. Bürger-Fragestunden und elektronische Unterstützungsmöglichkeiten

Um die Repräsentanten im Parlament und die Bürger näher zusammenzubringen und so eine stärkere Einbindung in den parlamentarischen Prozess zu erwirken, ist in Zukunft **viermal im Jahr** die Abhaltung von Bürger-Fragestunden im Nationalrat geplant. Diesbezüglich sind die Bürger dazu angehalten **konkrete Anfragen** an ein Mitglied der Bundesregierung zu formulieren, welche dann auf der Homepage des Parlaments veröffentlicht werden, um durch Voting der anderen Bürger elektronisch unterstützt zu werden. Erhält eine Anfrage **mehr als 10.000 Votings**, so ist das Regierungsmitglied dazu verpflichtet, binnen zweier Monate zu antworten. Die sieben am häufigsten unterstützten Bürgeranfragen sollen sodann in der Bürger-Fragestunde sogar mündlich aufgerufen werden. Jede Fraktion kann eine Zusatzfrage stellen.

Zur Verwirklichung dieser elektronischen Votings der Bürger ist eine **Bürgerkarte** und das Aufscheinen in der **elektronischen Wähler evidenz** Voraussetzung. Dadurch wird einerseits die Wahlberechtigung der Person überprüft und andererseits die eindeutige Identifikation ermöglicht. Dies ermöglicht in weiterer Konsequenz auch die Stimmabgabe der Bürger aus dem Ausland; darüber hinaus können auch Volksbegehren nicht mehr nur in der Heimatgemeinde durch persönliches Erscheinen und Unterschrift unterstützt werden. Diese damit verbundene Erleichterung soll sich dann auch möglichst in einer Erklärung der Zahl der Teilnehmenden widerspiegeln.

3.3. Eigens abgehaltene Nationalratssitzungen für erfolgreiche Volksbegehren

Eine Aufwertung sollen mit dem geplanten Demokratiepaket hinkünftig auch erfolgreiche Volksbegehren erfahren: In diesem Sinne ist geplant, eine **eigene Nationalratssitzung** im Plenum einzuberufen, in welcher der Bevollmächtigte des Volksbe-

gehens die **zentralen Forderungen und Punkte** der Gesetzesinitiative **erläutern** darf. Nach Stellungnahme des zuständigen Regierungsmitglieds soll sich dann ein Spezialausschuss mit dem Begehren befassen und eine abschließende Beratung in einer weiteren Nationalratssitzung erfolgen.

Die Abhaltung einer eigenen Nationalratssitzung soll dem Volksbegehren mehr Gewicht verleihen und eine genauere Auseinandersetzung im Parlament gewährleisten, weshalb auch ablenkende dringliche Anfragen, dringliche Anträge sowie Kurzdebatten in „Volksbegehren-Sitzungen“ nicht zulässig sein sollen.

3.4. *Kritik am Demokratiepaket*⁶

Das vorgeschlagene Demokratiepaket stößt in mehreren Punkten auf Kritik:

Einerseits wird die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe hinsichtlich der daraus resultierenden datenschutzrechtlichen Probleme kritisiert: Es müsse jedenfalls verhindert werden, dass man Rückschlüsse auf die politische Partizipation von BürgerInnen ziehen kann aufgrund der Stimmabgabe mit der Bürgerkarte. Möglicherweise würden speziell für Volksbegehren eigene Wählerevidenzregister einzurichten sein, die man dann wieder löscht.

Weiters wird der Vorschlag der Einführung einer „Volksinitiative zur Gesetzgebung“ aufgegriffen, die die Durchführung einer Volksbefragung als parlamentarisches Minderheitenrecht und als Bürgerrecht verankert und die Bestimmungen über Volksabstimmungen ändert. So sollen nach Vorstellung der Freiheitlichen Partei etwa 100.000 Wahlberechtigte ein Veto gegen ein Gesetz oder einen Staatsvertrag einlegen und ein Referendum darüber verlangen können. Mit der Volksinitiative will die FPÖ einen Gesetzesbeschluss durch Volksabstimmung ohne Nationalratsbeschluss ermöglichen, was bei Zugrundelegung der Meinung des VfGH wohl eine Gesamtänderung des B-VG bedeutet. Das Bündnis Zukunft Österreich tritt dafür ein, dass Volksbegehren künftig über die Website des österreichischen Parlaments gestartet und unterstützt werden können. Wenn hier die elektronische Stimmabgabe durch Angabe von Namen und Adresse erfolgte, dann bedeutete das in den Augen mancher nichts anderes als die Einrichtung einer Art „Gesinnungsdatenbank“, weil ja dann ersichtlich wäre, welche politische Meinung der Stimmberechtigte hier vertritt. Die FPÖ stellte in ihrem Antrag auch die Durchführung einer verbindlichen Volksabstimmung über das entsprechende Anliegen, wenn dieses mehr als 400.000 Unterschriften erhält. Bedingt durch die dabei zu klärenden verfassungsrechtlichen Fragen (etwa im Hinblick auf außerparlamentarische Gesetzgebung wie bereits oben beschrieben) wäre als erster Schritt zumindest das erfolgreiche Volksbegehren einer Volksbefragung zu unterziehen.

⁶ S-V-Demokratiepaket stößt auf massiven Widerstand der Opposition, Hearing im Verfassungsausschuss - Experten vermissen Effektivität, Parlamentskorrespondenz Nr. 295 vom 10.04.2013.

3.5. *Letzter Stand der Diskussion*⁷

Um die stockende Reform der Demokratie wieder in Gang zu bringen, haben einige Parteien einen gemeinsamen Kompromissvorschlag eingebracht. Kernpunkt dieses Vorschlags ist die Durchführung einer Volksbefragung über erfolgreiche Volksbegehren. Diese wären zwar rechtlich unverbindlich, politisch aber schewergewichtiger als das bloße Volksbegehren, Konkret sollen hinkünftig Volksbegehren, die von zumindest vier Prozent der Wahlberechtigten (rund 250.000 Personen) unterstützt wurden und vom Parlament nicht als Gesetz umgesetzt werden, zumindest einer Volksbefragung unterzogen werden. Einzig die kleinste Oppositionspartei (Team Stronach) ist dagegen und plädiert weiterhin für eine Volksabstimmung über Volksbegehren, die von über 300.000 Personen unterstützt werden.

4. Ein Beispiel aus der Praxis

Am 20. Jänner 2013 fand eine Volksbefragung zum Thema Wehrpflicht in Österreich statt.

Die Fragestellung lautete wie folgt:

- a) Sind Sie für die Einführung eines Berufsheeres und eines bezahlten freiwilligen Sozialjahres
oder
- b) sind Sie für die Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht und des Zivildienstes?

Befragungsberechtigt (Stimmberechtigt aufgrund des Alters, Wohnsitzes, etc) waren 6.378.478 (=100%). Von diesen gingen 2.933.538 (47,6%) nicht zur Wahl, was eine Zahl von 3.444.940 (52,4%) abgegebener Stimmzettel ergibt.⁸ Davon waren 3.262.394 Stimmen gültig und 82.546 ungültig, das waren 0,239%.

Von den gültigen Stimmen entfielen 59,7% auf die Beibehaltung der Wehrpflicht und des Zivildienstes und 40,3% auf die Abschaffung der Wehrpflicht und die Einführung eines Berufsheeres.

Mit Ausnahme der Bundeshauptstadt Wien waren alle Bundesländer mehrheitlich für die Beibehaltung der Wehrpflicht. Die Stimmberechtigten gaben folgende fünf Motive an, welche zu den jeweiligen Befragungsergebnissen führten:⁹

7 Kompromiss zum Demokratiepaket vorgelegt, <http://m.kurier.at/politik/inland/demokratiepaket-opposition-macht-mit-kompromissvorschlag-druck-bei-volksbegehren-reform/11.804.377> (23.05.2013).

8 Eine Stimmbeteiligung von über 50% wurde als durchaus zufriedenstellend angesehen.

9 Daten aus den Nachrichten, ZIB 2 am 20. Jänner 2013, in welcher die Ergebnisse der Befragungen am Wahltag präsentiert wurden.

Wehrpflicht und Zivildienst

- Zivildienst soll erhalten bleiben - 74 %
- Wehr/Zivildienst sind wichtiger Beitrag der Jugend - 70 %
- Besser für den Katastrophenschutz - 63 %
- Ist wichtiger Teil der Neutralität - 58 %
- Es gibt kein Konzept für das Berufswehr - 54 %

Berufswehr und freiwilliges Sozialjahr

- Wehrdienst kostet junge Männer unnötige Zeit - 65 %
- Zeitgemäß - 65 %
- Besser für die Sicherheit - 44 %
- Gibt kein Konzept für die Weiterentwicklung der Wehrpflicht - 41 %
- Besser für den Katastrophenschutz - 36 %

Bibliographie

WALTER – MAYER – KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht, MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, Wien 2007

STELZER, Grundzüge des öffentlichen Rechts, Lexis Nexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, Wien 2005

ÖHLINGER – EBERHARD, Verfassungsrecht, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Wien 2012

BERKA, Lehrbuch Verfassungsrecht, Springer Verlag, Wien 2008

EHS – WILLROIDER, Parlamente unter Druck. Die Rückkehr des direktdemokratischen Marktplatzes, juridikum 2013, 119 ff

AICHINGER, Noch nicht (ganz) reif für die direkte Demokratie, Rechtspanorama - 15. 10. 2012, Die Presse 2012/42/01

ÖHLINGER, Direkte Demokratie: Möglichkeiten und Grenzen - Zur aktuellen Diskussion über einen Ausbau direktdemokratischer Verfahren der Gesetzgebung, ÖJZ 2012/120

DR. VARGA ATTILA

egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA FORMÁI, SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA A ROMÁN ALKOTMÁNYOS RENDSZERBEN

1. A demokrácia dilemmái

Az eltelt tíz-tizenöt év politikai gyakorlata a legtöbb országban, illetve országgal kapcsolatban felveti az államszervezet demokratikus működésének zavarait, ellentmondásosságát.

Az egyik legszembeszökőbb és visszatérő probléma a politikai rendszer, az alkotmányos demokrácia legitimitása. A legitimitás, mely mintegy érvényességi kelléke a demokratikus működésnek, szoros kapcsolatba és összefüggésbe hozható a döntéshozatali mechanizmusok, a hatékony kormányzás, vagy akár az államszervezet, szerkezeti és funkcionális demokratizmusával. Miközben a nyugati típusú képviseleti rendszer még mindig az egyik legfőbb politikai értéknek számít, mely a szabadság, a felelős szabadság garanciája, letéteményese lehet, az államszervezet gyakran nem kellő hatékonysággal, eredményességgel működik. Külön kihívása például a mai államoknak, hogy miként egyeztetik össze a hagyományos sokszor rutinszerűen működő demokratikus politikai rendszert, a gazdasági rendszer, a kapitalista piacgazdaság változó világával. Különösen akkor, jelent dilemmát ez a kérdés, mikor az tapasztalható, hogy autoriter rendszerek sokkal sikeresebben viszonyulnak a gazdasághoz, sokkal jobban működtetik a piacgazdaságot.

Más összefüggésben, de ugyancsak a demokratikus politikai rendszer legitimitásának a kérdése, a képviseleti és közvetlen demokrácia ambivalens viszonya, illetve mindkettő sajátos kritikai megítélése.

A képviseleti demokrácia egyfajta válságát éli, amikor tipikus megjelenési formája a parlamentarizmus intézményi, funkcionális és hatásköri hanyatlásban van az egyre erősödő, és főként erőskezűnek kívánt kormányzati, végrehajtó hatalommal szemben.

A közvetlen demokrácia egyfajta szubszidiáris jelleggel van jelen az alkotmányos demokrácia „eszköztárában”, de alkalmazása nagyfokú óvatosságot tesz szükségessé, mert alkalmas, hogy aláássa a képviseleti rendszert, másrészt teret enged az olyan populista politikai gyakorlatnak, mely gyakran manipulatív módon mögöttes politikai célok, konfliktusok, eszközévé degradálja a népakaratot.

A politikatudomány mai klasszikusának tekinthető Robert A. Dahl, aki a modern demokrácia szerkezetét kutatja és könyörtelenül szembenéz a pluralista demokrácia lényegéből fakadó hibákkal, 1982-ben írt egyik alapmunkájában („*A pluralista demokrácia dilemmái*”) utal arra, hogy „... a demokrácia korlátai közül kettőt tekintünk különlegesen

fontosnak ... az egyik az, hogy egy ország kormányában nem vehet részt sok polgár, a másik pedig az, hogy az átlagpolgárnak nem lehet nagy befolyása a kormányára.” (Dahl, 1996, 20. o.)¹

Minden bizonnyal ez egyik alapvető dilemmája a demokráciának, és amelyet feloldani látszik a képviseleti rendszer, amely azonban a többségi elven alapul, tehát mint ilyen természeténél fogva bizonyos mértékig – a kisebbség, önnön értékeit és érdekeit ebben fel nem lelő, kisebbség mértékéig – kirekesztő jellegű.

A közvetlen demokrácia, pedig, mint egyedüli formája a demokratikus hatalomgyakorlásnak, részben megvalósíthatatlan, tehát illúzió, másrészt pedig a gyakorlatban csak ritkán alkalmazható.

A közvetlen demokrácia modernkori története visszanyúl a XVI-XVII. század nagy „világformáló” folyamatához, a reformációhoz, melynek alapeszméje „a régi tökéletes állapotokhoz való visszatérés volt, és egyházszerkezeti elképzeléseiben az igazi őskeresztényi egyházrend visszaállítását követelte. Ez pedig az egyház tagjainak az ügyekben való személyes közreműködését, a közvetlen demokráciát jelentette. Kálvin egyházi alkotmányt dolgozott ki, amit a gyülekezetével megszavaztatott.” (Kukorelli, 2007, 175. o.)² Ez utóbbi egyben előzménye és elvi alapja a nép, alkotmányozó hatalma, ma is alkalmazott jogintézményének.

A közvetlen demokrácia keretében a közhatalom gyakorlása visszakerül annak birtokosához a néphez, aki/amely akarátát (véleményét vagy döntését) direkt módon, referendum/népszavazás útján fejezi ki.

A népszavazás adott esetben döntés, vagy már meghozott, vagy a jövőben meghozandó döntéseket legitimáló eljárás. Ugyanakkor a népszavazásban megnyilvánuló közvetlen demokrácia gyakran válhat a tömegmanipuláció eszközévé, különösen autoriter vezetők kezében. Az „*adjunk szót a népnek*”, a „*halljuk meg a nép hangját*” nem feltétlenül teljesíti ki a demokratikus hatalomgyakorlást, hanem éppenséggel jól irányítottan, az előre eldöntött dolgoknak lehet népi támogatást, és ilyen módon megkérdőjelezhetetlen (vagy annak tűnő) legitimitást szerezni.

A nép akaratának kinyilvánítása, a nép döntése, vagy a nép véleménynyilvánítása mind-mind olyan hatalomgyakorlási technikák, amelyek látszólag vagy akár valóságosan is hordozhatnak tényleges demokratikus tartalmat, de lehet egy eredményeiben, következményeiben bizonytalan és rendkívül kockázatos eljárás. Gondoljunk csak arra, hogy Hitler 1934 augusztus 19-i népszavazással egyesítette személyében a kancellár és a birodalmi elnök funkcióit.

Esetleg, idézhetjük Jérom Bonaparte herceg 1869-ben elhangzott mondatát, mely szerint: a közvetlen demokrácia, a referendum leginkább a demokrácia látszatát teremti meg, hiszen, hogyha megkérdézzük a népet az alkotmányról vagy annak módosításáról,

1 Robert A. Dahl, *A pluralista demokrácia dilemmái*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 20 o.

2 Kukorelli István, (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, 2. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest 2007, 175 o.

amennyiben igent mond az csak egy illúzió, hogy tudja mire is mind igent, ha pedig nemet mond, akkor az forradalom, akkor megbukott egy olyan politikai rendszer, amely még el sem kezdett működni. (Iancu, 2012, 269 o.)³

Jean-Jacques Rousseau szerint – aki a közvetlen demokrácia gondolatának elvi alapjait teremtette meg – a főhatalom maga a nép, az egyenlő jogokkal rendelkező polgárok összessége, mely a főhatalmat minden képviseleti rendszer kizárásával gyakorolja. Azaz a törvényhozó hatalmat teljes egészében a népnek tulajdonítja.

Felfogásában a képviseleti szerv, tehát a Parlament nem léphet fel a főhatalom kifejezésének igényével. Bár a közakarat legfőbb hatósága a törvényhozás, de minthogy az akarat nem képviselhető, törvény sem születik, ha a nép nem hagyja közvetlenül jóvá. „A legfőbb hatalom, mely csak a közakarat gyakorlása sohasem idegeníthető el, és a főhatalmat, mint kollektív lényt csak önmaga képviselheti: a hatalmat át lehet ruházni, de az akaratot nem.” (Rousseau, 2001, 49. o.)⁴ Következésképpen „a főhatalom oszthatatlan, mert az akarat vagy közös, vagy nem, vagy a nép összességének, vagy csak egy részének akarata. Az első esetben ez a kijelentett akarat a főhatalom akarata és törvényereje van, a második esetben csak magánakarat vagy hatósági ténykedés, s így legfeljebb rendelet lehet.” (Rousseau, 2001, 50. o.)⁵

Elemzésünkkel a jelenből a múltba érkezve, láthatjuk, hogy a demokrácia, az alkotmányos demokrácia, vagy a demokratikus politikai rendszer (túl e megfogalmazások tartalmi bizonytalanságán) ellentmondások, dilemmák és hiányosságok sokasága jellemzi. Mindez arra készíteti nemcsak a szemlélő elemzőt, a politológust vagy alkotmányjogászt, hanem egyre inkább a hatalmat gyakorló aktív politikusokat is, hogy a demokrácia aktuális, lezártnak korántsem tekinthető kérdéseivel foglalkozni kell, a felmerülő problémákra pedig megoldásokat kell találni.

2. A közvetlen demokrácia fogalma és értelmezése a román alkotmányjogi szakirodalomban⁶

A román alkotmányjogi rendszerben a közvetlen demokrácia, bár mint a demokratikus hatalomgyakorlás kivételes formájaként van elismerve – hiszen főszabály szerint a demokrácia alapvetően a képviseleti demokrácia révén működik – mégis az Alkotmány elismeri és különböző helyzetekre alkalmazva szabályozza, működteti a közvetlen demokrácia, különböző intézményeit, formáit.

3 Gheorghe Iancu, *Drept electoral*, Editura C.H. Beck, Bukarest, 2012, 269 o.

4 Jean-Jacques Rousseau, *A társadalmi szerződés*, fordította, az előszót írta és jegyzetekkel ellátta Mikó Imre, Kriterion Könyvkiadó Bukarest-Kolozsvár, 2001, 49.

5 Idem 50 o.

6 A kérdésről részletesebben Gheorghe Iancu, i.m. 254-303, valamint Florin Coman-Kund, *Considerații privind referendumul local în România*, in: Revista de Drept Public, nr.3/2004, 38-57 o., Gheorghe Iancu, *Referendumul în România*, in: AUB Drept, 2009-IV sz. 1-12 o.

A román alkotmányjogi szakirodalom azt a rendszert, melyben ötvöződik a közvetett, képviseleti demokrácia, a közvetlen demokrácia, különböző formáival, eljárásaival, technikáival, mint amilyen a népi kezdeményezés, a népi vétó vagy akár a törvénytervezetekkel kapcsolatos közvita, ezt részvételi demokráciának nevezi.

Bár nincsen egy egységesen elfogadott referendum fogalom, az alkotmányjogi szakirodalom megkülönbözteti a kifejezés egy tágabb illetve egy szűkebb értelmezését.

Eszerint a referendum fogalma szélesebb értelemben magába foglalja a részvételi demokrácia alapvető eljárásait, mint amilyen a népszavazás, a népi kezdeményezés, a népi vétó és a népi visszahívás. A referendum szűkebb értelmezése szerint ezek közül az említett eljárások közül csupán az egyiket a népszavazást foglalja magába. Ebben az értelemben a népszavazás a választók közösségének megkérdezését jelenti valamely alkotmányi vagy törvényi rendelkezésről és ezek csak akkor válnak érvényes és hatályos jogszabályokká, ha a választópolgárok igennel válaszolnak.

Ami a közvetlen demokrácia, különböző eljárásait illeti, a szakirodalom ezek különböző típusait különbözteti meg.

A referendum tárgya szerint beszélhetünk alkotmányos, törvényi és közigazgatási népszavazásról annak függvényében, hogy a kérdés illetve a nép akaratának kinyilvánítása alkotmányra, annak valamely rendelkezésére, törvényre vagy valamely közigazgatási aktusra vonatkozik. Ezeket tovább csoportosíthatjuk, előzetes vagy utólagos referendumra, aszerint hogy a kérdés a jogszabály vagy intézkedés elfogadása előtt lett feltéve, avagy a jogszabály elfogadásának, hatályba lépésének a feltétele az érvényes és eredményes népszavazáson történő elfogadása.

Aszerint, hogy a népszavazás milyen joghatást idéz elő, beszélhetünk kötelező és fakultatív referendumról. Rendszerint az törvényhozási népszavazás kötelező jellegű.

Területi hatályát tekintve pedig említhetjük az országos és a helyi referendumot.

Természetesen a működő román alkotmányos, demokratikus rendszerben ezek mindegyike nincsen szabályozva.

Hasonlóképpen fontos megállapítása a román alkotmányjogi szakirodalomnak, hogy meghatározta a referendum funkcióit is, melyek a következők:

- a) **legitimáló funkció**, amely abban áll, hogy meghozott, vagy meghozandó döntéseket a népakarat véleményez, vagy éppenséggel érvényesít, tehát legitimál.
- b) **ellensúly-funkció**, amennyiben a nép számára lehetővé válik, hogy ellene szegüljön bizonyos döntéseknek, vagyis érvényesítse adott esetben ellenakarátát.
- c) **ügydöntő (döntőbíró) funkció**, amennyiben politikai vita, konfliktus esetén a nép dönti el ennek kimenetelét.
- d) **bizalmi funkció**, amennyiben, bármely érvényes és eredményes népszavazás visszaigazolása, megerősítése a kérdés kezdeményezőjének, arról, hogy a népakarat is az álláspontját tehát egyfajta bizalmi szavazás

A román alkotmányjogi szakirodalomban leginkább vitatott kérdés, hogy milyen hatása van, illetve lehet a referendumnak. Ezzel kapcsolatosan két álláspont fogalmazódott meg. Az egyik, mely egy pragmatikusabb nézőpont, egyszerűen rábízta a kérdést a törvényre (vagy Alkotmányra) és az eldönti, hogy mely referendum kötelező és melyik konzultatív jellegű.

A másik álláspont egy elvi álláspontot képvisel (ettől még nem biztos, hogy ez a helyes, illetve a jogrendszerben érvényes) nevezetesen, hogy a nép által közvetlenül kifejezett opció (függetlenül, hogy azt akaratsnak, tehát döntésnek, avagy véleménynek minősítjük) valamilyen formában kötelező az érintett döntéshozó hatóságra, vagyis nem vonhatja, ki magát a kifejezet népakarat alól, pontosabban alá kell, vesse magát ennek. Ilyen értelemben ennek az álláspontnak a hívei elfogadhatatlannak és nem megfelelőnek tartják a fakultatív referendum kifejezést, mert ha nem kötelező, akkor nevezhetnénk egyszerűen konzultációnak is. Csakhogy ez utóbbi, ha a nép véleménykikéréséről van szó, eljárási szempontból csak népszavazás keretében valósítható meg, illetve ha pedig népszavazást nem igénylő közvélemény-kutatás-szerű megkérdezésről vagy társadalmi közvitáról, ez mindenképpen kívül van a népszavazás jogintézményén. (Coman-Kund, 2004, 40. o.)⁷

A magunk részéről azt az álláspontot képviseljük, hogy a referendum kötelező illetve fakultatív jellegét a törvény dönti el. Ha igaz az *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* jogelv, miszerint ahol a törvény nem tesz különbséget, az alkalmazó sem tehet különbséget, úgy ennek fordítottja még inkább érvényes, vagyis a jogalkalmazó nem hagyhatja figyelmen kívül a törvény előírásait, a törvény által szabályozott különbségételt.

Az Alkotmány úgy a népszavazást, mint a népi kezdeményezést a népnek a hatalomgyakorlásban való közvetlen részvételének elősegítését biztosító eszközként értékeli. Ez pedig összhangban van a román állam alkotmányos önmeghatározásával, mely szerint Románia demokratikus jogállam.

3. Alkotmányi és törvényi szabályozás

A román Alkotmány, alapelveként rögzíti, hogy a nép, a nemzeti szuverenitást képviselői úton a Parlament, és közvetlen módon, referendum révén gyakorolja. Bár a rendelkezésből közvetlenül nem derül ki, hogy ez egyben valamiféle rangsorolása is lenne a hatalomgyakorlás két formájának, ugyanakkor az alkotmányos rendszer egészéből egyértelmű, hogy főszabály a közvetett képviselői demokrácia, és csak kivételes esetekben alkalmazható a közvetlen demokrácia, referendumban kifejeződő jogintézménye.

A román alkotmányos rendszerben a közvetlen demokrácia formái a népszavazás és a népi kezdeményezés. Ez utóbbit részletesen nem elemeznénk, azt azonban megjegyezzük, hogy a népi kezdeményezés vonatkozhat egy törvénytervezetre, és ez esetben százezer, szavazásra jogosult román állampolgár kezdeményezhet törvényjavaslatot, és

⁷ Florin Coman-Kund, *Considerații privind referendumul local în România*, in *Revista de Drept Public* nr. 3/2004, 40 o.

vonatkozhat alkotmánymódosításra, ez esetben pedig ötszáz ezer szavazásra jogosult román állampolgár lehet a kezdeményező. A gyakorlatban a népi kezdeményezés lehetőségével az állampolgárok nem igazán éltek, hiszen ez csak egy törvénykezdeményezés előterjesztését jelenti a Parlamentnek, amely, majd annak rendje-módja szerint, rendes törvényhozási eljárás keretében megvitatja és elfogadja, módosítja vagy elutasítja azt.

A román alkotmányozó az Alaptörvény 1991-es elfogadása alkalmával tudatosan kizárta a jogalkotási, törvényhozási referendum lehetőségét, abból a megfontolásból, hogy a romániai alkotmányos demokrácia alapvetően képviseleti jellegű, következésképpen nem indokolt, hogy a Parlament törvényhozói funkciója kiegészüljön, vagy még inkább csorbuljon, az általa elfogadott törvények népszavazáson történő elfogadásával, vagy hatályon kívül helyezésével. Ez alól kivételt képez az alkotmányozó népszavazás, melynek keretében egyetlen törvény nevezetesen az alaptörvény, az Alkotmány esetében kötelező annak elfogadása vagy módosítása népszavazás útján. Ebben az esetben a nép, alkotmányozó hatalmáról beszélhetünk, hiszen az alaptörvény a kifejezett népakarat révén válik érvényes és hatályos Alkotmánnyá.

A jelenleg érvényben lévő román Alkotmány, rendelkezései az országos népszavazást szabályozza. Az országos népszavazásnak három formája ismeretes, nevezetesen az alkotmányozó népszavazás, az elnök menesztésére vonatkozó népszavazás és az országos érdekeltsgű kérdésekben kiírt népszavazás. Az első kettő kötelező, a harmadik pedig konzultatív jellegű.

A román jogrendszer ismeri a helyi népszavazás intézményét is, de ezt nem az Alkotmány, hanem több organikus törvény szabályozza. A helyi népszavazás három formája ismeretes, nevezetesen a helyi érdekű problémák esetében, mely fakultatív jellegű, valamint a polgármester megbízatásának megszüntetéséről szóló kötelező erejű népszavazás⁸ és végül új község létrehozásáról, valamely helység közigazgatási rangjának megváltoztatásáról, illetve a községek, városok, megyék közigazgatási határainak megváltoztatásáról szóló kötelező népszavazás.⁹

A továbbiakban az Alkotmányban szabályozott országos népszavazás eseteit vizsgáljuk.

Az alkotmányozó népszavazás. Az Alkotmány előírja, hogy az alaptörvény felülvizsgálata az alkotmánymódosító törvénytervezet vagy kezdeményezés elfogadásától számított legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után lesz végleges.¹⁰

Az alkotmányozó népszavazás egyaránt vonatkozik az új Alkotmány elfogadására, valamint a meglévő módosítására.

A román alkotmányjogi szakirodalom a francia mintára, az eredeti és származtatott

8 Ezt a kettőt a 2001/215-ös számú, a helyi közigazgatásról és helyi autonómiáról szóló törvény szabályozza, megjelent a Hivatalos Közlöny 2001/204-es számában

9 Ez utóbbit a 2001/351-es számú az országos területrendezési Terv, IV-es szekciójának, a települési hálózatról szóló törvény szabályozza, megjelent a Hivatalos Közlöny 2001/408-as számában

10 Alkotmány 151-es cikkelyének (3) bekezdése

alkotmányozó hatalom elméletéből indul ki, mely szerint az eredeti alkotmányozó hatalom, az állampolgároktól kapott felhatalmazás alapján készít el egy új alaptörvényt, mely egyben egy új politikai rendszert és társadalmi közmegegyezést konstituál, következésképpen indokolt ennek népszavazáson történő elfogadtatása.¹¹ A származtatott alkotmányozó hatalom, pedig az a rendes Parlament, mely a rendes törvényhozási ciklus keretében, módosítja a meglévő Alkotmányt, figyelembe véve annak kereteit és korlátait, valamint a felülvizsgálati eljárására vonatkozó szabályokat is. A jogi szimmetria elve alapján ez esetben is indokolt a népszavazás.¹²

Itt jegyezzük meg, hogy a román Alkotmány nem szabályozza egyrészt az úgynevezett szuverenitási referendumot, mely valamely helyi közösség önrendelkezésére vonatkozna, illetve nem köti ügydöntő népszavazáshoz az olyan nemzetközi vagy éppen nemzetekfeletti struktúrákhoz való csatlakozást, mint például a NATO vagy az Európai Unió.

Hasonlóképpen a román alkotmányos rendszerben nincsen jelen a törvényalkotási népszavazás, vagyis új törvényt vagy törvénymódosítást nem kell megerősíteni népszavazással.

Az elnök leváltását eldöntő népszavazás. Az Alaptörvény előírja, hogy amennyiben az elnök hivatalából való felfüggesztésére vonatkozó javaslat el van fogadva, legtöbb 30 napon belül népszavazást kell megszervezni az Elnök leváltásáról.¹³

Tekintettel arra, hogy az Elnököt az állampolgárok közvetlen titkos szavazáson választják, leváltása menesztése is, csak hasonló formában lehetséges.

Erre vonatkozólag az Alkotmány egy sajátos eljárást ír elő, melynek főbb elemei a következők:

- a) amennyiben az Elnök súlyosan alkotmánysértő cselekményt követ el, a Parlament két Háza (képviselők és szenátorok legkevesebb egyharmada) kezdeményezheti hivatalából való felfüggesztését;
- b) a döntés meghozatala előtt a Parlament ki kell, kérje az Alkotmánybíróság véleményét, melynek tartalma azonban nem köti a törvényhozást, illetve az Elnök is magyarázatot adhat az ellene felhozott kifogásokra;
- c) a parlament két Házának együttes ülésén a képviselők, abszolút többsége (az összlétszám fele plusz egy) megszavazhatja a felfüggesztést;
- d) végezetül pedig a felfüggesztés elfogadásától számított legtöbb 30 napon belül népszavazáson dönti el a választópolgárok közössége, hogy leváltja, vagy nem a köztársasági Elnököt.¹⁴

11 A jelenlegi hatályos román Alkotmányt, melyet 1991-ben hagyott jóvá a Parlament, az 1991 december 8-i népszavazáson lett elfogadva.

12 Mindez ideig egyetlen alkotmánymódosításra került sor, melyet a Parlament 2003-ban hagyott jóvá és 2003 október 18-19-én megtartott népszavazáson lett megerősítve.

13 Az Alkotmány 95 cikkelyének (3) bekezdése szabályozza

14 A teljes eljárást az Alkotmány 95-ös cikkelye szabályozza

Országos közérdekű népszavazás. Ez esetben az Alkotmány arról rendelkezik, hogy Románia Elnöke, a Parlamenttel való konzultáció után, kérheti a népet, hogy referendum keretében kifejezze akaratát valamely országos érdekű problémában.¹⁵

Két alapvető probléma merül fel ebben a szabályozásban. Az egyik, hogy mit jelent, és mi a konkrét tartalma a Parlamenttel történő előzetes konzultációnak. Ezt az Alkotmánybíróság körvonalazta egyik döntésében, amikor azt kellett értelmezni-e, hogy elegendő, ha az Elnök a parlament két Háza előtt bejelenti a népszavazás elrendelésének szándékát, melyet nem követ semmilyen vita, azaz a Parlamentnek nincsen módjában ezt megvitatni és véleményt mondani, tehát ilyen körülmények között ez kimeríti-e a konzultáció fogalmát.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint az Elnök egyszerű tájékoztatása, bejelentése a Parlament előtt a népszavazás elrendeléséről egyenértékű a konzultációval.

A másik lényegesen bonyolultabb kérdés, hogy mit takar az „országos érdekű probléma” kifejezése.

A referendumról szóló 2000/3-as számú törvény 12-es cikkelye tételesen, de egyben behatároló és korlátozó módon meghatározta, hogy milyen kérdéseket tekint országosan közérdekűnek, amiről ki lehet kérni a nép (pontosabban a választói közösség) véleményét. Ezek a következők:

- a köz és magántulajdon jogállása,
- a helyi közigazgatás, a terület megszervezése, valamint a helyi autonómia jogállása,
- az oktatás általános megszervezése,
- az országos védelmi rendszer, a hadsereg megszervezése, a haderő nemzetközi műveletekben való részvétele,
- a meghatározatlan vagy 10 évnél hosszabb időre megkötött, aláírt és ratifikált nemzetközi egyezmények,
- Románia európai és euró-atlanti integrációja,
- a felekezetek jogállása.

Ezt a cikkelyt, ezt a leszűkítő taxatív jellegű tételes felsorolást az Alkotmánybíróság, előzetes normakontrol keretében hozott döntésében,¹⁶ alkotmányellenesnek minősítette, azzal az indoklással, hogy az alaptörvény 90-es cikkelye nem korlátozza az Elnök jogát, hogy bármiben kikérje a nép véleményét. Következésképpen ez egy olyan kizárólagos, diszkrecionális hatásköre az Elnöknek, amit a Parlament törvényben sem korlátozhat, mert ez egyrészt beavatkozást jelentene az említett alkotmányos hatáskörbe, másrészt sértené a hatalommegosztás elvét. Tehát az Elnöknek kizárólagos joga eldönteni azt, hogy miről, milyen országos érdekű kérdésben kéri ki az állampolgárok véleményét.

15 Az Alkotmány 90-es cikkelye szabályozza

16 Az Alkotmánybíróság 2006/567-as számú Döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2006/613-as számában.

4. Az Alkotmánybíróság referendummal kapcsolatos feladat- és hatásköre

Az Alkotmány előírja, a (146-os cikkely i) pontja) miszerint az Alkotmánybíróság feladata, hogy felügyelje a népszavazás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárás betartását és igazolja ennek eredményeit. (Muraru, Tănăsescu, 2008, 1454. o.)¹⁷

Természetesen ez vonatkozik, mindhárom fentebb említett referendum-típusra. Ennek keretében az Alkotmánybíróság információkat, adatokat kérhet bármilyen közhatóságtól, a Központi Választási Iroda pedig a Taláros Testület kérésére köteles tájékoztatni a referendum megszervezésének és lebonyolításának egyes fázisairól és műveleteiről. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megoldja azokat a panaszokat, melyek tárgya a népszavazási kampány akadályozása, illetve azokat, amelyek az eredményre vonatkoznak.

A népszavazási eljárásban az Alkotmánybíróság határozatokat fogad el, egyrészt a panaszok megalapozottságának vagy megalapozatlanságának az eldöntése után, másrészt a referendum eredményének érvényességének és eredményességének az igazolása során. Mindkét határozatot nyilvánossá kell tenni a Hivatalos Közlönyben, az eredményt igazoló határozatot pedig az Alkotmánybíróság bemutatja a Parlament két Házának együttes ülésén.

Az alkotmányozás folyamatában akár új Alkotmány elfogadásáról akár annak módosításáról legyen szó, az Alkotmánybíróság kettős normakontrollt gyakorol, amennyiben úgy a tervezet hivatalból, mint az elfogadott változatot, megkeresésére, ellenőriz. Ezt követően kerül sor a népszavazásra, mely az általános választásokkal azonos feltételek között kell, megszervezni és lebonyolítani.

A referendumon részt vehet minden olyan választásra jogosult román állampolgár, aki a népszavazás napjáig betöltötte a 18-ik életévét. A 2000/3-as számú, a referendumról szóló törvény előírja, hogy a népszavazás akkor érvényes, ha a választói névjegyzékben szereplő személyek abszolút többsége, több mint a fele részt vesz. A népszavazáson részvevők az új Alkotmányra, vagy az alkotmánymódosító törvényre IGEN-nel vagy NEM-mel szavazhatnak. A népszavazás akkor lesz eredményes, vagyis akkor tekinthető elfogadottnak, ha a résztvevők több mint a fele az IGEN-t választja.

A népszavazás érvényességét vagy érvénytelenségét, az Alkotmánybíróság (a kilenc tagú Alkotmánybíróság) kétharmados többséggel dönti el. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy amennyiben legkevesebb hat alkotmánybíró nem a népszavazás érvényessége mellett voksol akkor az Alkotmány illetve annak módosítása nincsen elfogadva. A Határozat indoklással kell, legyen ellátva abban az esetben is, ha az érvényességet, abban az esetben is, ha az érvénytelenséget állapítja meg, illetve rögzíteni kell, hogy a népszavazás megszervezésére és lebonyolítására vonatkozó törvényes eljárások tiszteletben voltak-e tartva.

¹⁷ A kérdéstről részletesebben Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, (szerk.) *Constituția României, Comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008, 1454 o., valamint 838-849., 899-901., 1412-1415. o.

Az hivatalából felfüggesztett Elnök menesztésével kapcsolatos népszavazás Alkotmánybírósági felügyelete, kiegészül két másik hatáskör gyakorlásával. Ezek a konzultatív véleményezés megfogalmazása, a Parlament által kezdeményezett felfüggesztési indoklásról, ami azonban nem kötelezi a Parlamentet a döntésben. A másik hatáskör pedig arra az esetre vonatkozik, ha a felfüggesztést a törvényhozás megszavazta, és az Alkotmánybíróság, határozatban állapítja meg, hogy előállt az Elnök helyettesítését szükségessé tevő körülmény. Ennek a Határozatnak az alapján veszi át ideiglenes jelleggel az Elnöki teendőket a Szenátus elnöke. Az ezt követő népszavazás vonatkozásában, az Alkotmánybíróság, a már említett feladatokat látja el.

Hasonlóképpen történik abban az esetben, ha a népszavazásra az Alkotmány 90-es cikkelye értelmében kerül sor, vagyis mikor a köztársasági Elnök, a Parlamenttel történő előzetes konzultáció után, valamely országos érdekű kérdésben kéri ki a nép véleményét.

5. A népszavazás gyakorlata

Romániában, 1989-as rendszerváltozás után, a népszavazásban megnyilvánuló, kifejeződő közvetlen demokrácia intézményének valamennyi, Alkotmányban rögzített formájának a gyakorlására sor került, nevezetesen két alkalommal az alkotmányos népszavazásra, két alkalommal az elnök menesztésére vonatkozólag és szintén két alkalommal valamely országos közérdekű kérdéssel kapcsolatban.

Ezek a következők voltak:

1991 december 8-án az új Alkotmány elfogadására;

2003 november 18-19 az 1991-es alkotmánymódosítási törvény elfogadására;

2007 május 19-én népszavazás a köztársasági Elnök menesztésére;

2012 július 29-án népszavazás a köztársasági Elnök menesztésére;

2007 november 25-én, népszavazás országos érdekeltségű kérdésben; nevezetesen a többségi egyéni szavazókörzetes választási rendszer bevezetéséről;

2009 november 22-én szintén közérdekű népszavazásra kerül sor, az egykamarás és legtöbb 300 képviselőből álló Parlament bevezetésére.

Az első két, kötelező jellegű népszavazás lényegében két különböző jellegű alkotmányjogi eljárás záró momentuma, mely révén a választópolgárok döntöttek az Alkotmányról, illetve arról, hogy az Elnök hivatalában marad, avagy menesztik.

a) Az Alkotmány elfogadásáról illetve, módosításáról szóló népszavazás egy jogfilozófiai koncepciónak a kifejeződése, melynek értelmében az ország alaptörvénye lényegében, egyfajta olyan (akár rousseau-i értelemben vett) társadalmi szerződés, mely kifejezi azt a minimális közmegegyezést a társadalom és állam viszonyában, valamint a hatalomgyakorlás tekintetében, mely alapja a kialakult politikai, alkotmányos rendszernek.

Az Alkotmányra vonatkozó két népszavazás, mutat bizonyos eltéréseket. Az 1991-es Alkotmányt lényegében a rendszerváltás utáni kétharmados többséget szerzett egyetlen (leginkább reform-kommunistáknak nevezett) politikai erő fogadta el a

Parlamentben. Az akkor igencsak gyenge ellenzék elutasította, tehát a népszavazási kampányban, volt egy jelentős ellenhang az új Alkotmány elfogadásával szemben. Ennek ellenére, a választópolgárok, már csak a jogbiztonság érdekében is elfogadták az új Alkotmányt.

A 2003-as alkotmánymódosítás egyfajta parlamenti politikai megegyezés alapján született, amennyiben fő indoka az alaptörvény felülvizsgálatának az ország euroatlanti integrációja, ennek, alkotmányjogi feltételeinek a megteremtése.

Ugyanakkor érezhető és prognosztizálható volt, az állampolgárok részéről egy nagyfokú közömbösség, minek következtében előrelátó módon, a népszavazást két napra, azaz, 2003 október 18-19-re írták ki, és ilyen módon sikerült az alkotmánymódosítást népszavazáson megerősíteni.¹⁸

- b) A két népszavazás az Elnök menesztéséről, egy különálló eljárás záró része, melyet az Elnök politikai felelősségének az alkotmányjogi intézménye szabályoz.

A népszavazást – mint azt már korábban jeleztük – meg kell, hogy előzzön egy sor eljárás, amely kezdődik az Elnök hivatalából való felfüggesztésének a kezdeményezésével, ennek alkotmánybíróági véleményezésen keresztül folytatódik, a parlamenti vitával, majd zárul a felfüggesztésről szóló döntéssel. Amennyiben a Parlament felfüggeszti hivatalából az Elnököt, ebben az esetben kerül sor a jogi, választási szimmetria elve alapján a népszavazásra, melynek keretében a nép arról dönt, hogy menesztí vagy sem az Elnököt.

A két konkrét esetben, nyilvánvaló, hogy az Elnök és a Parlament között kialakult súlyos politikai konfliktus, politikai válsághelyzet határozta meg ezt az egyébként nem szokványos eljárást.

Míndkét konkrét esetben a népszavazáson az állampolgárok végeredményben elutasították az Elnök menesztését, ugyanakkor két teljesen különböző helyzet alakult ki. Az első esetben, 2007 május 19-én került sor a felfüggesztett Elnök menesztéséről szóló népszavazásra. Ennek eredménye a következő: a választói névjegyzékben szereplők száma 18.301.309, a népszavazáson részt vett 8.135.272, ami 44,45%-os részvételi arányt jelent. IGEN-el szavazott 2.013.099, vagyis a résztvevők 24,75%. NEM-el pedig 6.059.315, ami 74,48%-ot jelent. Mindez azt jelentette, hogy a szavazat érvénytelen és eredménytelen volt, tehát az Elnök, minekután az Alkotmánybíróság igazolta a népszavazás eredményét, és az Elnök ismét visszakerült tisztségébe.¹⁹

A második esetben, a 2012 június 29-én sorra kerülő népszavazás alkalmával a következő eredmény született²⁰: A szavazói névjegyzékben lévő választópolgárok száma: 18.292.464. A népszavazáson részt vettek száma: 8.459.053, ami 46,24%-os

18 Az eredményt az Alkotmánybíróság 2003/3-as számú Határozata igazolta, megjelent a Hivatalos Közlöny 2003/758-as számában

19 Az Alkotmánybíróság 2007/5-ös számú Határozata, Megjelent a Hivatalos Közlöny 2007/352-es számában

20 Az Alkotmánybíróság 2012/6-os számú Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012/616-os számában

részvételi arányt jelent. „IGEN”-el, szavaztak: 7.403.836, ami a résztvevő szavazók 87,52%-a. „NEM”-el, szavaztak: 943.375, ami 11,15%. Érvénytelen szavazat: 111.842, ami 1,32%.

Tekintettel arra, hogy a résztvevők aránya nem érte le a választási névjegyzékben szereplők többségét ezért, a népszavazás érvénytelen, annak ellenére is, hogy a megnyilatkozó állampolgárok 87,52% IGEN-t mondott a menesztésre.

Sajátos módon, miközben az eddigi romániai (1989 utáni) népszavazások legmagasabb részvétele volt tapasztalható és a résztvevők túlnyomó többségének (87,52%) igencsak egyértelmű akarata fejeződött ki, az Elnök hivatalában maradt, bár politikai legitimitása jelentős mértékben csökkent.

Az egész eljárás miközben jogi és politikai kérdések egész sorát vetette fel, (az ügyel, és annak háttérével a Velencei Bizottság szakértői is foglalkoztak) egyben rávilágított egy alapvető a népszavazással kapcsolatos problémára, nevezetesen a részvételi küszöb szükségességére, annak mértékére, arányára, arra, hogy a távolmaradók magatartását, hogyan kell értelmezni, illetve az opciójukat mégis jelentős arányban kifejezők akarata (a nép részakarata) mit és mennyit ér.

A jognak, természetesen a jogszabály előírásainak megfelelően, tehát bizonyos formalizmussal kell kezelnie és megoldani az ügyet, de maga az elvi probléma nem tekinthető megoldottnak. Az Alkotmánybíróság ennek a formalizmusnak a szellemében járt el, nem is tehetett másként, de a politikai támadások keresztútjába is került, olyannyira, hogy újfent felmerült, az egyébként alkotmányjogilag régóta megoldott probléma az Alkotmánybíróság legitimitásáról, annak jellegéről.

- c) A közérdekű kérdésben, témában kiírt népszavazások, melyet csak az Elnök kezdeményezhet, egyben utal is az államfő által fontosnak tartott problémákra is. A 2007-ben valamint a 2009-ben kiírt népszavazások lényegében utalnak, elárulják az Elnök konfliktusos viszonyát elsősorban a Parlamenttel, hiszen olyan kérdéseket tett fel a választópolgároknak, melyek a Parlament megválasztását illetve szerkezetét érintik.

Az első esetben a parlamenti választási rendszer megváltoztatását szorgalmazta a pártlistás arányos rendszerről az áttérést egy többségi, egyéni szavazókörzetes, kétfordulós rendszerre.

Az elnöki Rendeletben feltett kérdés: Egyetért-e azzal, hogy a soron következő romániai Parlamenti választáson minden képviselő és szenátor egyéni szavazókörzetekben legyenek megválasztva kétfordulós, többségi szavazáson?

A 2007 november 25-én megtartott népszavazás eredményét az Alkotmánybíróság a következőkben állapította meg²¹:

A szavazói névjegyzékben lévő választópolgárok száma: 18.296.459. Ebből a szavazáson részt vett: 4.851.470, ami 26,51%-os részvételi arányt jelent. „IGEN”

²¹ Az Alkotmánybíróság 2007/8-as számú Határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2007/963-as számában.

szavazat: 3.947.212, ami a leadott szavazatok 81,36%-a. „NEM”-el szavazott 784.640, ami a leadott szavazatok 16,17%-a. Érvénytelen szavazat:119.618, a leadott szavazatok 2,46%. Figyelembe véve a népszavazásról szóló 2000/3-as számú törvény 5 cikkelyének (2) bekezdését, az Alkotmánybíróság, megállapította, hogy a népszavazás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárási szabályok tiszteletben lettek tartva, de a 26.51%-os részvétel miatt eredménytelen.

Itt kell megjegyeznünk, hogy bár a népszavazás eredménytelen volt, ennek ellenére a Parlament 2008-ban részben ennek megfelelően módosította a választási törvényt, olyannyira, hogy a 2008-as parlamenti választások már egyéni szavazóköztes, egyfordulós rendszerben kerültek megszervezésre.

A második esetben, 2009 november 22-én pedig, kifejezetten alkotmánymódosítás igénylő kérdés került a választópolgárok elő amennyiben az, a kétkamarás Parlamentről az egykamarás parlamentre való áttérést szorgalmazta és legtöbb 300 képviselőből álló Parlamentet javasolt.

Lényegében két kérdést fogalmazott meg az elnöki Rendelet. Az első: „Egyetért-e, az egykamarás Parlamentre történő áttérésre, Romániában?” A következő eredmény született: választói névjegyzékben szereplők 18.293.277, a résztvevők száma 9.320.240, vagyis 50,94%, ez utóbbiból IGEN-el szavazott 6.740.213, azaz 72,31%, NEM-el pedig 1.925.209, tehát 20,65 %. Érvénytelen szavazatok száma 653.234, 7%. A második kérdés „Egyetért-e a képviselők számának 300 főre történő csökkentésével?” Az eredmény: a választói névjegyzékben szereplők 18.293.277, a résztvevők száma 9.320.240, a részvételi arány 50,94%. Az IGEN szavazatok száma 7.765.573, a résztvevők 83,31%, a NEM szavazatok száma 975.252, 10,46%, érvénytelen szavazatok, 578.477, 6,20%.²²

Tehát a népszavazás érvényes és eredményes volt mindkét kérdés vonatkozásában. Az első azonban alkotmányjogi kérdés, ugyanis a Parlament szerkezetének kérdése, nevezetesen, hogy egy vagy kétkamarás a törvényhozás, azt az Alkotmány szabályozza. Következésképpen, felmerül az, az alkotmányjogi aggály, hogy ilyen kérdés egyáltalán feltehető-e, hiszen ez szükségszerűen csak alkotmánymódosítással oldható meg, amely amúgy is népszavazással zárul. A második kérdés érvényesítéséhez elegendő a választási törvény, módosítása is.

Ugyanakkor, az Alkotmánybíróság 2009/36-os Határozatában, miközben megállapította a népszavazás érvényességét és eredményességét, mindkét kérdés vonatkozásában, egyben azt is rögzítette, hogy az Alkotmány 90-es cikkelyének értelmében ez konzultatív jellegű népszavazás. Ez azt jelenti, hogy direkt feladatot, tehát jogi értelemben vett kötelezettséget nem ró a Parlamentre. Másrészt ennek helyes politikai interpretációja nem az, (ahogyan a kérdésfeltevő Elnök jobbsorsra érdemes következetességgel értelmezi), hogy a nép döntött és az (lenne) az egyér-

²² Az Alkotmánybíróság 2009/36-os számú határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2009/923-as számában.

telmű akarata, hogy egykamarás, legtöbb 300 tagú Parlamentnek kell létrejönnie, hanem az, hogy a nép mindössze ilyen értelmű, egyébként határozott véleményét fogalmazta meg. Másrészt pedig, az Elnök teljes pontossággal tudta, hogy a Parlament, a parlamenti politikai pártok lényegében teljességgel elutasítják az egykamarás törvényhozás gondolatát, és legtöbb a csökkentett létszámban hajlandók engedni. Mindkét esetben komoly gondot jelentett a népszavazási kampánnyal, joggal támasztható sajátos követelmény, nevezetesen, hogy a kezdeményező (Elnök) illetve a lebonyolító hatóságok (pld. Kormány), úgy a pro, mint a kontra érveket elé kell tárják a választópolgároknak, a döntés mindkét alternatíváját, következményét be kell mutassák, annak érdekében, hogy a szükséges tárgyismeret birtokában mérlegelve így vagy úgy dönteni lehessen. Ehhez képes, elsősorban az Elnök, személyes opciója mellett kampányolt, ami ellentmond, semlegességet követelő alkotmányos jogállásának is. Jellemző példa az Elnök egyik kampányplakátjának hirdetőszövege – utalva a Parlamentre, mely nem értett egyet a népszavazással és a feltett kérdéssel sem, a következőképpen fogalmazott: „*Nem menekülnek meg attól, amitől félnek!*”

Összességében ez azt jelenti, hogy miközben a feltett kérdések, fontos államszervezeti, de mégis technikai jellegű problémák, az állampolgárok számára, majd hogyanem közömbösek, hiszen a szisztematikusan, a Parlament ellen hangolt közvélemény indulatilag viszonyul ezekhez, másrészt pedig jól és hatékonyan működő törvényhozásban érdekelt és kevésbé, hogy ez, milyen szervezeti keretben valósul meg.

Miközben az alkotmányos és az Elnök menesztésére vonatkozó népszavazás kötelező nemcsak joghatását tekintve, de abban az értelemben is, hogy az adott helyzetben kötelezően meg kell szervezni, így ezekkel kapcsolatban legfeljebb technikai problémák merülhetnek fel. Az országos érdekű kérdésekben kiírt népszavazásokkal kapcsolatban, azonban, az eddigi tapasztalat azt mutatja, hogy nem sikerült ezt kellő súlyán és rangján alkalmazni, hanem sokkal inkább kisztílt politikai játszmák eszközévé degradálódott, hiteltelenítve lényegében magát a jogintézményt és annak társadalmi és jogi szerepét.

Szélesebb, általánosabb összefüggésben pedig megállapítható, hogy a politikai osztály felelőssége rendkívüli a közvetlen demokrácia intézményének a működtetésében. Ha ugyanis nem kellő körültekintéssel alkalmazzák, mindössze a politikai manipuláció eszközévé válik, ha azonban felelősen, valós, a társadalmat érintő és érdeklő, kérdéseket fogalmaznak meg, a válaszokra, véleményekre odafigyelnek, illetve beépítik a döntésekbe, akkor ez egyben a reális társadalmi részvétel hatékony formája. végső soron pedig a szabadság forrása is lehet.

DR. VARGA ATTILA

Dozent, Sapientia EMTE

Klausenburg, Rumänien

DIE FORMEN DER UNMITTELBAREN DEMOKRATIE, DESSEN REGELUNG UND AUSÜBUNG IM RUMÄNISCHEN VERFASSUNGSSYSTEM

1. Die Zwangslagen der Demokratie

Die politische Praxis der vergangenen zehn-fünfzehn Jahre stellt in den meisten Ländern beziehungsweise im Falle der meisten Länder, Verwirrungen und Widersprüche bezüglich der Wirksamkeit demokratischer Staatseinrichtungen dar.

Eines der auffallendsten und des Öfteren wiederkehrenden Probleme betrifft das politische System, die Legitimität der konstitutionellen Demokratie. Die Legitimität, gewissermaßen Gültigkeitserfordernis der demokratischen Funktion, kann in enger Verbindung und Zusammenhang mit der strukturellen und funktionalen Demokratie, der beschlussfassenden Mechanismen, der effizienten Regierung, oder sogar mit dem Staatswesen gebracht werden. Während das westliche Repräsentationssystem immer noch als einer der wichtigsten politischen Werte gilt, der Hüter der Freiheit, Gewähr der freien Demokratie sein kann, funktioniert das Staatswesen oft mit unentsprechender Effizienz, Wirksamkeit. Eine Herausforderung an sich, der jetzigen Staaten besteht darin, wie sie das traditionelle, oftmals routiniert funktionierende demokratische, politische System mit der schwankenden Welt der kapitalistischen Marktwirtschaft vereinbaren. Vor allem dann bedeutet diese Frage ein Dilemma, wenn zu sehen ist, dass autoritäre Systeme sich viel erfolgreicher gegenüber der Wirtschaft verhalten, die Marktwirtschaft viel besser handhaben.

In einem anderen Zusammenhang, aber ebenfalls die Frage der Legitimität des demokratischen politischen Systems betreffend, die ambivalente Beziehung der vertretenden und unmittelbaren Demokratie, beziehungsweise die spezifische Beurteilung der beiden.

Die vertretende Demokratie macht eine Art Krise durch, da seine typische Erscheinungsform - der Parlamentarismus - sich im institutionellen, funktionellen und den Wirkungskreis betreffendem Niedergang gegenüber der erstarkenden und hauptsächlich energisch erwünschten regierungsseitigen Exekutivgewalt befindet.

Die unmittelbare Demokratie ist mit einer Art subsidiärem Charakter in der *Werkzeugkiste* der konstitutionellen Demokratie vorhanden, ihre Anwendung jedoch

erfordert höchste Bedachtheit, zumal es das Repräsentationssystem untergraben kann, andererseits aber solcher populären politischen Praktik freien Lauf lässt, welcher den Volkswillen oftmals auf manipulativer Weise zum Instrument hinterhältiger politischen Ziele, Konflikte herabwürdigt.

Der als Klassiker der heutigen Politikwissenschaft geltender Robert A. Dahl, der den Mechanismus der modernen Demokratie erforscht und dabei der pluralistischen Demokratie und seinen Fehlern erbarmungslos ins Auge schaut, deutet in eines seiner grundlegenden Werke aus 1982 („Dilemmata der pluralistischen Demokratie“) darauf hin, dass: „... von den Schranken der Demokratie betrachten wir zwei als besonders wichtig ... einerseits, wenn in der Regierung eines Landes nicht genügend Bürger teilnehmen können, andererseits, wenn der Durchschnittsbürger keinen Einfluss auf die Regierung hat.“ (Dahl, 1996, 20.)¹

Wahrscheinlich einer der grundlegenden Zwangslagen der Demokratie, welches das Repräsentationssystem, das jedoch auf das Mehrheitsprinzip beruht, aufzulösen scheint und als solches bis zu einem gewissen Maße – für die Minderheit, die ihre eigenen Werte und Interessen darin nicht auffindet, aussperrenden Charakter hat.

Die unmittelbare Demokratie aber, als alleinige Gestalt der demokratischen Machtausübung, ist teils undurchführbar; demzufolge eine Illusion und andererseits nur selten in die Praxis umsetzbar.

Die Geschichte der unmittelbaren Demokratie der Moderne greift zum großen „weltumwandelnden“ Prozess der Reformation aus dem XVI.-XVII. Jahrhundert, dessen Grundgedanke - „die Rückkehr zu den ursprünglichen vollkommenen Zuständen, und aus kirchenorganisatorischer Sicht - die Retablierung der altchristlichen Ordensgemeinschaft forderte, zurück.

Das bedeutete wiederum die persönliche Mitwirkung der Kirchenmitglieder in den Angelegenheiten, folglich die unmittelbare Demokratie. Calvin hat eine kirchliche Verfassung entworfen, die er mit seiner Gemeinde bewilligen ließ.“ (Kukorelli, 2007, 175.)² Letztere ist sogleich Prämisse und Grundsatz der bis zur heutigen Zeit, konstituierender Macht des angewandten Rechtsinstitutes.

Im Rahmen der unmittelbaren Demokratie gelangt die Ausübung der öffentlichen Macht zurück zu dessen Besitzer, zum Volk, dessen Wille (Meinung oder Entscheidung) auf direkter Weise, durch Referendum oder Volksabstimmung ausgedrückt wird.

Die Volksabstimmung ist im gegebenen Falle ein Vorgehen, eine Entscheidung, entweder über schon gefallene oder zukünftig zu fallende Entscheidungen. Die in der Volksabstimmung manifestierte unmittelbare Demokratie kann gleichzeitig und des Öfteren Massenmanipulationsmittel, vor allem in Händen autoritärer Leiter, werden. „Lassen wir das Volk zur Rede kommen“ oder „des Volkes wahre Stimme hören“ erfüllen nicht

1 Robert A. Dahl, *A pluralista demokrácia dilemmái*, Osiris Verlag, Budapest, 1996, S. 20.

2 Kukorelli István, (Hrsg.) *Alkotmánytan I.*, Alapfogalmak, alkotmányos intézmények, 2. neu bearbeitete Ausgabe, Osiris Verlag, Budapest 2007, S.175.

unbedingt die Rolle der demokratischen Machtausübung, sondern können, falls richtig gezielt, durchaus zu den schon im Voraus abgestimmten Angelegenheiten Unterstützung seitens des Volkes finden und dadurch eine unanfechtbare oder zumindest den Anschein nach unanfechtbare Legitimität erwerben.

Willensäußerung des Volkes, Entscheidung des Volkes, oder Meinungsäußerung des Volkes sind alles solche Techniken der Machtausübung, die scheinbar oder wirklich, tatsächliche demokratische Inhalte beinhalten, aber es kann ein in seinen Ergebnissen, Auswirkungen ungewisses und außerordentlich riskantes Vorgehen sein. Es reicht nur daran zu denken, dass am 19. August 1934 Hitler durch Volksabstimmung die Funktionen des Kanzlers und des Reichspräsidenten in seiner Person vereinen ließ.

Wir könnten eventuell den 1869 ertönten Satz des Herzogs Jérôme Bonaparte zitieren, wonach: die unmittelbare Demokratie, das Referendum erschafft zumeist den Anschein der Demokratie; wenn wir doch das Volk über die Verfassung oder über dessen Änderung befragen, insofern es zustimmt, ist es nur eine Illusion, dass es weiß, worauf er ja sagt, wenn er Nein sagt, ist es eine Revolution, dann scheiterte ein solches politisches System, das noch nicht einmal angefangen hat zu funktionieren. (Iancu, 2012, S. 269.)³

Laut Jean-Jacques Rousseau – der den prinzipiellen Grundgedanken der unmittelbaren Demokratie ausarbeitete – ist die Oberherrschaft das Volk an sich, die Gesamtheit der Bürger mit gleichen Rechten, das die oberste Herrschaft durch die Ausschließung jeglichen Repräsentationssystems ausübt. Das heißt, die gesetzgebende Macht schreibt er gänzlich dem Volk zu.

In seiner Auffassung darf das Repräsentationsorgan, also das Parlament, nicht mit dem Anspruch des Ausdruckes der obersten Herrschaft auftreten. Obwohl die wichtigste Behörde des Gemeinschaftswillens die Gesetzgebung ist, wobei aber die Macht nicht vertretbar ist, kann auch kein Gesetz entstehen, wenn das Volk es nicht unmittelbar bewilligt. „Die oberste Macht, Ausübung des Gemeinwillens, kann niemals entfremdet werden und die Oberherrschaft als kollektives Wesen kann nur sich selbst vertreten: die Macht kann man übertragen, aber den Willen nicht.“ (Rousseau, 2001, S. 49.)⁴ folglich „ist die oberste Herrschaft untrennbar, weil der Wille entweder gemeinsam ist oder nicht und es entweder der Wille des gesamten Volkes oder nur eines Teiles davon ist. Im ersten Fall ist dieser ausgesprochene Wille, der Wille der Oberherrschaft und es hat Gesetzeskraft, im zweiten Falle nur Selbstwille oder behördliche Tätigkeit, und somit höchstens Anordnung.“ (Rousseau, 2001, S. 50.)⁵

Mit unserer Analyse aus der Gegenwart in die Vergangenheit gelangt können wir sehen, dass die Demokratie, die verfassungsgemäße Demokratie oder das demokra-

3 Gheorghe Iancu, *Drept electoral*, C.H. Beck Verlag, Bukarest, 2012, S. 269.

4 Jean-Jacques Rousseau, *A társadalmi szerződés*, Mikó Imre (Übersetzer, Herausgeber), Kriterion Verlag Bukarest-Kolozsvár, 2001, S. 49.

5 Idem S.50.

tische politische System (jenseits der inhaltlichen Unsicherheiten der Formulierung) durch eine Unzahl von Widersprüchen, Dilemmata und Mängel charakterisiert ist. Das alles bewegt nicht nur den betrachtenden Analytiker, den Politologen oder Verfassungsjuristen, sondern auch die Macht ausübenden aktiven Politiker, da man sich mit den aktuellen, keinesfalls abgeschlossenen Problemen der Demokratie befassen muss, wobei man auf die auftretenden Probleme Lösungen finden muss.

2. Der Begriff der unmittelbaren Demokratie und seine Deutung in der rumänischen verfassungsrechtlichen Fachliteratur⁶

Im rumänischen verfassungsrechtlichen System ist die unmittelbare Demokratie zwar als außerordentliche Form der Machtausübung erkannt – denn laut Hauptvorschrift funktioniert die Demokratie grundlegend durch die repräsentative Demokratie – dennoch regelt das die Verfassung auf verschiedenen Situationen angewandt, sowie verschiedenen Einrichtungen, Formen der unmittelbaren Demokratie.

Die rumänische verfassungsrechtliche Fachliteratur nennt das System, in welcher die unmittelbare repräsentative Demokratie, mit den verschiedenen Formen, wie die Volksinitiative, das Veto des Volkes oder sogar die mit den Gesetzesentwürfen zusammenhängende öffentliche Auseinandersetzung zusammenkommt, **Beteiligungsdemokratie**.

Obwohl es keinen einheitlich anerkannten Referendumsbegriff gibt, unterscheidet die verfassungsrechtliche Fachliteratur zwischen einer weiterer und einer engerer Bedeutung.

Demnach beinhaltet der Begriff des Referendums in einem **weiteren** Sinne die grundlegenden Verfahren der Beteiligungsdemokratie, wie die Volksabstimmung, die Volksinitiative, das Veto des Volkes und die Volksabberufung. Der **engeren** Deutung des Referendums nach beinhaltet es nur ein Vorgehen, den Volksbeschluss. In diesem Sinne bedeutet der Volksbeschluss die Befragung der Gemeinschaft der Wähler bezüglich einer der Staatsverfassung angehörenden, gesetzlichen Anordnung; diese wird erst dann zur gültigen und geltenden Rechtsvorschrift, wenn die Wahlbürger mit einem ja antworten.

Was die verschiedenen Vorgehensweisen der unmittelbaren Demokratie betrifft, unterscheidet die Fachliteratur zwischen den verschiedenen Typen dieser.

Entsprechend dem Gegenstand des Referendums können wir über **verfassungsrechtliche, gesetzliche und verwaltungsmäßige** Volksbefragung sprechen, abhängig davon, ob die Frage beziehungsweise die Manifestation des Volkswillens sich auf Verfassung, auf einer Anordnung jener, auf Gesetz oder auf irgendeinen verwaltungsmäßigen Akt bezieht. Diese können wir weiterhin gruppieren nach **präliminärem** oder **nachträglichem Referendum**, demgemäß, ob die Frage vor der Genehmigung der

⁶ Zu dieser Frage ausführlicher bei Gheorghe Iancu, S. 254-303, sowie Florin Coman-Kund, *Considerații privind referendumul local în România*, in: Revista de Drept Public, Nr.3/2004, S. 38-57, Gheorghe Iancu, *Referendumul în România*, in AUB Drept, Nr. 2009-IV. S. 1-12.

Rechtsordnung gestellt wurde oder ob die die Genehmigung der Rechtsordnung, die Bedingung des Inkrafttretens die gültige und wirksame Volksabstimmung ist.

Abhängig davon, welche Art Rechtsfolge die Volksabstimmung hervorruft, können wir über **verbindlichem** und **fakultativem Referendum** sprechen. Die legislative Volksabstimmung ist gewöhnlich obligatorisch.

Was die räumliche Geltung betrifft, können wir die **landesweite** und das **lokale Referendum** erwähnen.

In dem wirksamen rumänischen konstitutionellen, demokratischen System ist natürlich keiner der angeführten reglementiert.

Ebenfalls wichtige Feststellung der rumänischen verfassungsrechtlichen Fachliteratur ist, dass es die Funktionen des Referendums bestimmt. Diese sind wie folgt:

- a) **Legitimisierende Funktion**, die daraus besteht, dass getroffene oder zu treffende Entscheidungen der Volkswille begutachtet, allenfalls auch durchsetzt, also legitimisiert.
- b) **Ausgleichende Funktion**, insofern es dem Volk möglich ist, sich gewisser Entscheidungen zu widersetzen, beziehungsweise gegebenenfalls sein Willen durchzusetzen.
- c) **Peremptorische (Schiedsrichter) Funktion**, insofern im Falle einer politischen Auseinandersetzung, eines Konflikts dessen Ausgang das Volk entscheidet.
- d) **Vertrauensfunktion**, insofern die Rückbestätigung, Bekräftigung jeglicher gültigen und wirksamen Volksabstimmung, darüber, dass auch der Volkswille seinen Standpunkt bekräftigt bekommt, also eine Art Vertrauensvotum.

In der rumänischen verfassungsrechtlichen Fachliteratur ist die Frage am meisten umstritten, welche Wirkung das Referendum hat oder haben kann. Diesbezüglich haben sich zwei Standpunkte gebildet. Der eine ist ein pragmatischerer Gesichtspunkt; er vertraut die Frage dem Gesetz (oder der Verfassung) und dieser entscheidet welches Referendum verbindlich und welches konsultativ ist.

Der andere Gesichtspunkt vertretet einen prinzipiellen Standpunkt (das heißt aber nicht, dass es nicht sicher ist, ob das der richtige oder im Rechtssystem gültige ist), und zwar, dass die unmittelbar durch das Volk ausgeführte Option (unabhängig davon, ob wir das als Wille, also Entschluss oder Meinung qualifizieren) einer Form oder anderen, verpflichtend für die betroffene entscheidungsfähige Behörde ist, sich also dem ausgesprochenen Volkswillen nicht entziehen kann, sich genauer gesagt dieser unterstellen muss. In diesem Sinne halten die Vertreter dieses Standpunktes den Ausdruck des fakultativen Referendums inakzeptabel und ungeeignet, denn wenn es nicht obligatorisch ist, könnte man es einfach Konsultation nennen. Des Letztere jedoch, wenn es sich um die Meinungsbefragung des Volkes geht, ist aus prozessrechtlicher Sicht nur im Rahmen der Volksbefragung realisierbar, beziehungsweise wenn es sich um eine Befragung oder um eine gesellschaftliche Debatte handelt oder als Meinungsforschung gilt, ist das auf jeden Fall außerhalb des Rechtsinstituts der Volksbefragung.

(Coman-Kund, 2004, 40.)⁷

Unsererseits vertreten wir den Standpunkt, dass den obligatorischen oder fakultativen Charakter des Referendums das Gesetz entscheidet. Wenn das *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* Rechtsprinzip, wonach das Gesetz nicht unterscheidet, stimmt, darf auch der Gesetzgeber keinen Unterschied machen; so ist das umgekehrt noch mehr gültig, das heißt, der Rechtsbenutzer kann die Rechtsvorschriften gesetzlich geregelten Differenzierungen nicht außer Acht lassen.

Die Verfassung bewertet die Volksabstimmung sowie die Volksinitiative als Beförderungsmittel zur Beteiligung des Volkes an der unmittelbaren Machtausübung. Das wiederum steht im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Selbstbestimmung des rumänischen Staates, laut welcher Rumänien ein demokratischer Rechtsstaat ist.

3. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelung

Die rumänische Verfassung setzt als Grundprinzip fest, dass das Volk, die nationale Souveränität auf repräsentativer Ebene durch das Parlament und auf unmittelbarer Weise durch das Referendum ausübt. Obwohl aus der Anordnung nicht unmittelbar hervorgeht, dass es gleichzeitig eine Art Rangordnung zweier Formen der Machtausübung sei, ist es aus der Gänze des Verfassungssystems eindeutig, dass die Repräsentationsdemokratie als Hauptgesetz gilt, und nur in Ausnahmefällen das in dem Referendum zum Ausdruck kommende unmittelbare Demokratie angewandt sein kann.

Im Falle des rumänischen verfassungsrechtlichen Systems sind die Formen der unmittelbaren Demokratie die Volksabstimmung und die Volksinitiative. Das Letztere wünschen wir nicht eingehend analysieren, wir können aber bemerken, dass die Volksinitiative sich auf eine Gesetzesvorlage beziehen kann, und in diesem Falle hunderttausend Wahlberechtigte rumänische Staatsbürger Gesetzesentwürfe veranlassen können; es kann sich auch auf Verfassungsänderung beziehen, in diesem Falle können fünfhunderttausend wahlberechtigte rumänische Bürger Initiatoren sein. In der Praxis haben die Möglichkeit der Volksinitiative die Staatsbürger nicht wirklich ausgenutzt, da dies nur eine Vorlegung der Gesetzesinitiative an das Parlament bedeuten kann, dass später auf seiner eigenen Art und Weise, im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens erörtert, genehmigt oder abgelehnt wird.

Der rumänische Verfassungsgebende hat anlässlich der 1991er-Genehmigung des Grundgesetzes bewusst die Möglichkeit des gesetzgebenden, legislativen Referendums, in der Erwägung, dass die rumänische verfassungsrechtliche Demokratie grundsätzlich repräsentativ sei, ausgeschlossen; folglich sei es unbegründet, die gesetzgebende Funktion des Parlaments durch die Bewilligung der bei den Volksabstimmungen entstandenen Gesetze oder dessen außer Kraft Setzung zu vervollständigen, ohne Abbruch zu leiden.

⁷ Florin Coman-Kund, *Considerații privind referendumul local în România*, in Revista de Drept Public Nr. 3/2004, S. 40.

Eine Ausnahme bildet die verfassungsgebende Volksabstimmung, im Rahmen dessen im Falle eines einzigen Gesetzes, namentlich des Grundgesetzes dessen Genehmigung oder Änderung in Folge der Volksabstimmung obligatorisch ist. In diesem Falle können wir über die verfassungsgebende Macht des Volkes sprechen, da das Grundgesetz infolge des ausdrücklichen Volkswillens zu gültiger und wirksamer Verfassung wird.

Die Anordnungen des gegenwärtig gültigen rumänischen Grundgesetzes regeln die landesweite Volksabstimmung. Drei Formen der staatlichen Volksabstimmung sind bekannt, die verfassungsgebende Volksabstimmung, die Volksabstimmung bezüglich der Entlassung des Ministers und die Volksabstimmung in landesweiten Fragen. Die ersten zwei sind verbindlich, die Dritte konsultativ.

Das rumänische Rechtssystem kennt auch die Einrichtung der örtlichen Volksabstimmung, aber das wird nicht von der Verfassung, sondern von mehreren organischen Gesetzen geregelt. Drei Formen der örtlichen Volksabstimmung sind uns bekannt, nämlich im Falle der **Probleme vom örtlichen Belang**, die fakultativ sind, sowie die verbindliche Volksabstimmung⁸ über die **Einstellung des Bürgermeisteramtes** und schließlich das **Zustandebringen neuer Gemeinden, über die Änderung des administrativen Ranges einer Ortschaft, sowie die Volksabstimmung betreffs der verbindlichen Änderungen der administrativen Grenzen der Gemeinden, Städte, Bezirke.**⁹

Des weiteren untersuchen wir die in der Verfassung geregelten Fälle der Landesvolksabstimmung.

Die verfassungsgebende Volksabstimmung. Die Verfassung schreibt vor, dass die Untersuchung der Verfassung höchstens innerhalb von 30 Tagen, gerechnet ab der Annahme der verfassungsändernden Gesetzesvorlage oder Initiative organisierten Volksabstimmung Endgültigkeit erlangt.¹⁰

Die verfassungsgebende Volksabstimmung bezieht sich gleichermaßen auf die Genehmigung der neuen Verfassung sowie auf die Änderung der schon bestehenden.

Die rumänische verfassungsrechtliche Fachliteratur geht, nach französischem Beispiel, aus dem ursprünglichem und aus der abgeleiteten Theorie der verfassungsgebenden Macht aus, wonach die ursprüngliche verfassungsgebende Macht, aufgrund der von den Staatsbürger erhaltender Ermächtigung ein neues Grundgesetz ausarbeitet, das zugleich ein neues politisches System und gesellschaftliches Übereinkommen konstituiert, folglich die bei der Volksabstimmung getroffene Genehmigung dessen begründet. **Die abgeleitete politische Macht** ist das ordentliche Parlament, welches das im Rahmen des ordentlichen legislativen Zyklus, das bestehende Grundgesetz modifiziert, wobei er dessen Rahmen und Schranken, sowie die sich auf die zu überprüfenden Verfahren

8 Beide regelt das Gesetz mit der Nummer 2001/215 über die lokale Verwaltung und die territoriale Autonomie, erschienen im Amtsblatt Nummer 2001/204.

9 Das Letztere regelt die IV. Sektion des 2001/351er-Gesetzes über die Gebietsplanung, erschienen im 2001/408er Amtsblatt.

10 Artikel 151, Absatz 3 aus der Verfassung.

bezogenen Regeln überprüft. Gemäß dem Prinzip der juristischen Symmetrie ist die Volksabstimmung auch in diesem Falle wohlfundiert.¹¹

Hier merken wir an, dass die rumänische Verfassung einerseits das sogenannte Souveränitätsreferendum bezogen auf die gemeinschaftliche Selbstbestimmung irgendwelcher örtlicher Gemeinde nicht regelt, sowie nicht mit einem peremptorischen Volksentscheid oder Anschluss solche internationale oder sogar übernationale Strukturen in Zusammenhang bringen, wie zum Beispiel die NATO oder die EU.

Gleichermaßen ist in der rumänischen konstitutionellen Ordnung die gesetzgebende Volksabstimmung nicht vorhanden, d. h. ein neues Gesetz oder Gesetzesänderung muss nicht durch Volksabstimmung bekräftigt werden.

Volksabstimmung über die Ablösung des Ministers. Das Grundgesetz schreibt vor, dass sofern der Vorschlag über die Ablösung des Ministers aus seinem Amt angenommen wurde, in höchstens 30 Tagen eine Volksabstimmung über die Ablösung des Ministers gehalten werden muss.¹²

Dadurch, dass der Minister von den Staatsbürgern durch unmittelbare, geheime Abstimmung gewählt wird, ist seine Ablösung sowie auch seine Entlassung nur in ähnlicher Form möglich.

Darauf bezogen schreibt die Verfassung ein spezifisches Vorgehen, dessen wichtigere Elemente die folgenden sind vor:

- a) Insofern der Minister eine schwer verfassungsbrechende Tat begeht, können die zwei Häuser des Parlamentes (mindestens ein Drittel der Abgeordneten und Senatoren) die Amtsentlassung verlangen;
- b) Vor dem Treffen einer Entscheidung muss das Parlament die Meinung des Verfassungsgerichtes anhören, dessen Inhalt bindet aber die Gesetzgebung nicht, bzw. kann auch der Minister Erklärungen auf die gegen ihn gesprochenen Einwendungen geben;
- c) In der gemeinsamen Sitzung der zwei Häuser des Parlamentes kann die absolute Mehrheit der Abgeordneten (hälfte der Gesamtzahl plus eins) über die Ablösung bestimmen;
- d) Als Abschluss: In maximal 30 Tagen ab Annahme der Enthebung entscheidet die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger, ob sie den republikanischen Minister ablösen oder nicht.¹³

Gemeinnützige landesweite Volksabstimmung. In diesem Falle entscheidet die Verfassung darüber, ob der rumänische Präsident nach der Konsultation mit dem

11 Die geltende rumänische Verfassung, die das Parlament 1991 genehmigte, wurde bei der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1991 bewilligt.

12 Bis jetzt ist es zu einer einzigen Verfassungsänderung gekommen, das vom Parlament zwischen dem 18. und 19. Oktober 2003 stattfindenden Volksabstimmung bewilligt wurde.

13 Das regelt Artikel 95, Absatz 3 der Verfassung.

Parlament, den Volk dazu auffordern kann, sein Willen im Rahmen eines Referendums bezüglich eines Problems von landesweitem Belang zu äußern.¹⁴

Zwei grundlegende Probleme tauchen in dieser Regelung auf. Das eine bezieht sich darauf, was es heißt und was der konkrete Inhalt der präliminären Konsultation mit dem Parlament ist. Das hat das Verfassungsgericht in einer seiner Entscheidungen konturiert, als er auslegen musste, ob es genügt, wenn der Minister die Absicht der Anordnung der Volksbefragung vor den zwei Häusern des Parlaments kundgibt, das von keinerlei Diskussion gefolgt wird, d. h., das Parlament keine Möglichkeit hat das zu erörtern und Meinung zu äußern, also, ob es unter solchen Umständen den Begriff der Konsultation erschöpft.

Laut Entscheidung des Verfassungsgerichtes ist die einfache Aufklärung des Ministers, die Ankündigung der Bestimmungen vor dem Parlament über die Volksbestimmung mit der Konsultation gleichwertig.

Die andere, wesentlich komplexere Frage ist, was mit dem Ausdruck „Problem von landesweiter Bedeutung“ gemeint ist.

Das Gesetz 2000/3 Artikel 12 über das Referendum definiert kategorisch, zugleich aber auch eingrenzend und einschränkend, welche Fragen als gemeinnützig für das Land betrachtet werden, worüber man die Meinung des Volkes (genauer gesagt der Wählergemeinschaft) befragen kann:

- die Rechtsstellung des Gemeinbesitzes und des Privateigentums,
- die örtliche Verwaltung, die Gebietsorganisation sowie die Rechtsstellung der örtlichen Autonomie,
- das Verteidigungssystem des Landes, die Organisation der Armee, die Teilnahme der Armee an internationalen Aktionen,
- die unbestimmten oder auf länger als 10 Jahre geschlossenen, unterschriebenen und ratifizierten internationalen Abkommen,
- die europäische und euroatlantische Integration Rumäniens,
- die Rechtslage der Konfessionen.

Diesen Artikel, diese einengende, taxative, kategorische Aufzählung hat das Verfassungsgericht im Rahmen einer vorherigen Normenkontrolle gefassten Entscheidung¹⁵ verfassungswidrig qualifiziert, mit der Begründung, dass der 90. Paragraf das Anrecht des Ministers nicht einschränkt, um in jeglichen Sachen die Meinung des Volkes zu befragen. Folglich ist das ein solcher ausschließlicher, diskretionärer Wirkungskreis des Ministers, dass das Parlament nicht durch das Recht einschränken kann, weil das einerseits eine Einmischung in den genannten verfassungsgemäßen Wirkungskreis bedeuten würde, andererseits das Prinzip der Gewaltenteilung verletzen würde. D. h., dass es ausschließliches Recht des Ministers ist zu entscheiden, in welchem Belang vom landesweiten Interesse er die Meinung der Staatsbürger anhört.

14 Das gesamte Verfahren regelt Artikel 95 der Verfassung.

15 Das regelt Artikel 90 der Verfassung.

4. Aufgabenbereich und Wirkungskreis des mit dem Referendum verbundenen Verfassungsgerichtes

Die Verfassung (Artikel 146., Punkt i.) schreibt vor, dass es Aufgabe des Verfassungsgerichtes ist, die Einhaltung des Vorgehens zu überwachen, das die Erarbeitung, Organisierung und Abwicklung der Volksabstimmung und die Ergebnisse nachweist. (Muraru, Tănăsescu, 2008, 1454.)¹⁶

Das bezieht sich natürlich auf alle drei Arten oben erwähnten Referenda. Im Rahmen dessen kann das Verfassungsgericht Informationen, Angaben von jeglichen öffentlichen Behörden verlangen, das zentrale Wahlbüro ist verpflichtet, die talare Körperschaft über einige Phasen und Operationen der Organisierung und Abwicklung des Referendums zu informieren. Das Verfassungsgericht löst sogleich die Beschwerden, deren Gegenstand die Behinderung der Kampagne zu Volksabstimmung ist, bzw. solche, die sich auf das Ergebnis beziehen.

In dem Volksabstimmungsverfahren nimmt das Verfassungsgericht Entscheidungen, einerseits über die wohl oder weniger wohlbegründeten Beschwerden, andererseits über den Erfolg des Referendumsergebnisses und dessen Wirksamkeit im Laufe der Bekräftigung dessen an. Beide Beschlüsse müssen im Amtsblatt veröffentlicht werden; der Beschluss welcher das Ergebnis bekräftigt, muss vom Verfassungsgericht in der gemeinsamen Sitzung der zwei Häuser des Parlamentes präsentiert werden.

Im verfassunggebenden Verfahren, sei es die Rede über die Verabschiedung einer neuen Verfassung oder dessen Modifizierung, übt das Verfassungsgericht doppelte Normenkontrolle, insoweit so aus dem geplanten Amt, wie aus der verabschiedeten Variante, auf Ersuchung, kontrolliert. Darauffolgend kommt es zur Volksabstimmung, welche unter gleichen Bedingungen wie die allgemeinen Wahlen organisiert und abgewickelt sein muss.

Am Referendum kann jeder wahlberechtigte Bürger teilnehmen, der bis zum Tage der Volksabstimmung sein 18. Lebensjahr vollendet hat. Das Gesetz mit der Nummer 2000/3, bezüglich des Referendums schreibt vor, dass **die Volksabstimmung erst dann gültig ist**, wenn die Hälfte der absoluten Mehrheit der im Wählerverzeichnis auftretenden Personen teilnimmt. Die an der Volksabstimmung teilnehmenden können auf die neue Verfassung, oder auf das verfassungsändernde Gesetz mit Ja oder Nein abstimmen. **Die Volksabstimmung wird erst dann wirksam**, wenn mehr als die Hälfte der Teilnehmer ja wählt.

Über Wirksamkeit oder Unwirksamkeit der Volksabstimmung entscheidet das Verfassungsgericht (das neungliedrige Verfassungsgericht) mit einer Mehrheit von Zwiedrittel. Das heißt praktisch, dass soweit nicht wenigstens sechs Verfassungsrichter neben der Wirksamkeit der Volksabstimmung votiert haben, die Verfassung oder dessen Änderung nicht angenommen wurde. Der Beschluss muss begründet werden, unabhängig davon, ob seine Gültigkeit oder ob seine Ungültigkeit konstatiert wird,

¹⁶ Der Entschluss des Verfassungsgerichtes erschien im Amtsblatt Nr. 2006/613.

bzw. es muss festgestellt werden, ob die rechtlichen Verfahren bei der Organisation und Durchführung der Volksabstimmung eingehalten wurden oder nicht.

Die Aufsicht des Verfassungsgerichtes über die Volksabstimmung bezüglich der Entlassung des aus dem Amt enthobenen Ministers wird durch zwei andere Wirkungskreise ergänzt. Das sind die Formulierungen der konsultativen Begutachtung über die vom Parlament initiierte Enthebungsbegründung, was aber die Entscheidung des Parlaments nicht beeinflusst. Das andere Wirkungskreis bezieht sich auf dem Fall, in dem die Gesetzgebung die Enthebung verabschiedet hat und das Verfassungsgericht durch Beschluss festsetzt, dass der Umstand für die Notwendigkeit der Absetzung des Ministers entstanden ist. Aufgrund dieses Beschlusses übernimmt zeitweilig der Senatspräsident die Tätigkeiten des Ministers. Was die darauf folgende Volksabstimmung betrifft, versorgt das Verfassungsgericht die schon genannten Aufgaben.

Ähnlich geschieht es in dem Falle, wenn es zur Volksabstimmung im Sinne des 90. Artikels der Verfassung kommt, bzw. wenn der republikanische Präsident, nach der Konsultation mit dem Parlament, die Meinung des Volkes befragt, in welcher es sich um Probleme vom Landesbelang handelt.

5. Die Ausübung der Volksabstimmung.

In Rumänien kam es, nach der politischen Wende um 1989, zur Ausübung der sich in der Volksabstimmung manifestierenden unmittelbaren Einrichtung der Demokratie, festgelegt in der Verfassung, bei zwei Anlässen kam es namhaft zur verfassungsgemäßen Volksabstimmung, zweimal zur Entlassung des Ministers und ebenfalls zweimal im Falle eines Problems vom landesweiten Belang.

Diese waren wie folgt:

Am 8. Dezember 1991, die Verabschiedung der neuen Verfassung;

Am 18. – 19. November 2003 die Verabschiedung des verfassungsändernden Gesetzes aus 1991;

Am 19. Mai 2007 Volksabstimmung über die Entlassung des Präsidenten der Republik;

Am 29. Juli 2012 Volksabstimmung über die Entlassung des Präsidenten der Republik;

Am 25. November 2007 Volksabstimmung in Fragen von landesweiter Bedeutung; namhaft über die Einführung des mehrheitlich individuellen wahlbezirklichen Wahlverfahrens;

Am 22. November 2009 kam es ebenfalls zur öffentlichen Volksabstimmung über die Einführung des Einkammerparlaments sowie der aus maximal 300 Vertreter bestehenden;

Die ersten zwei verbindlichen Volksabstimmungen sind Momente zweier unterschiedlicher verfassungsrechtlicher Verfahren, mittels welcher die Wahlbürger entscheiden konnten über die Verfassung, bzw. darüber ob der Minister in seinem Amt bleibt oder entlassen wird.

- a) Die Volksabstimmung über die Verabschiedung der Verfassung ist der Ausdruck einer rechtphilosophischen Konzeption, in dessen Sinne die Verfassung des Landes im Wesentlichen, ein Gesellschaftsvertrag (sogar im Sinne von Rousseau) ist, der das minimale öffentliche Einverständnis in der Beziehung zwischen Gesellschaft und Staat ausdrückt, sowie im Sinne der Machtausübung, die Grundlage des entstandenen politischen, verfassungsgemäßen Systems ist.

Die zwei Volksabstimmungen bezüglich der Verfassung zeigen einige Unterschiede auf. Die Verfassung aus dem Jahre 1991 hat im Wesentlichen die alleinige politische Macht (zumeist Reform-Kommunisten benannt) mit einer Mehrheit von Zwiedrittel nach der politischen Wende im Parlament akzeptiert. Die damals besonders schwache Opposition hat es zurückgewiesen, also in der Wahlkampagne war eine erhebliche Gegenstimme zu hören bezüglich der Verabschiedung der Verfassung. Dessen ungeachtet haben die Wahlbürger, alleine aus Interessen der Rechtssicherheit die neue Verfassung angenommen.

Die Verfassungsänderung aus dem Jahre 2003 entstand aufgrund einer parlamentarischen politischen Vereinbarung, insofern sein hauptsächlichlicher Anlass die Integration der Überprüfung des Grundgesetzes, die euro-atlantische Integration des Landes und die Schaffung der verfassungsrechtlichen Bedingungen ist.

Gleichzeitig war seitens der Staatsbürger eine hochgradige Gleichgültigkeit spürbar und voraussehbar, infolgedessen die Volksabstimmung auf zwei Tage zwischen dem 18. und 19. ausgeschrieben wurde, und die Verfassungsänderung durch Volksabstimmung zu bekräftigt wurde.¹⁷

- b) Die zwei Volksabstimmungen über die Entlassung des Ministers sind der Schlussakt eines selbstständigen Vorgehens, das die verfassungsrechtliche Institution der politischen Verantwortung des Ministers regelt.

Der Volksabstimmung, wie wir das früher schon angedeutet haben, muss eine Reihe von Verfahren vorangehen, das seinen Anfang mit der Initiative der Enthebung des Ministers seines Amtes nimmt, geregelt über die verfassungsgerichtliche Begutachtung, der parlamentarischen Auseinandersetzung, und mit dem Entlassungsentscheid endet. Sofern das Parlament den Präsidenten seines Amtes enthebt, kommt es aufgrund des rechtlichen Prinzips zur Volksabstimmung im Rahmen dessen das Volk darüber entscheidet, ob der den Minister entlassen wird oder nicht. In diesen zwei konkreten Beispielen ist es offensichtlich, dass der zwischen dem Präsidenten und dem Parlament entstandene schwere politische Konflikt, diese ansonsten nicht handeselsübliche Vorgehensweise, von der politischen Krisensituation bestimmt.

In beiden konkreten Fällen haben die Bürger bei der Volksabstimmung die Ent-

17 Ausführlicher zu dieser Frage bei Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, (Hrsg.) *Constituția României, Comentariu pe articole*, C.H. Beck Verlag, București, 2008, S. 1454, sowie 838-849, 899-901, S. 1412-1415.

lassung des Ministers abgelehnt, trotzdem sind zwei unterschiedliche Situationen entstanden.

Im ersten Falle kam es am 19. Mai 2007 zur Volksabstimmung bezüglich der Entlassung des Ministers. Dessen Ergebnis ist wie folgt: die Zahl, der im Wählerverzeichnis auftretenden ist, 18.301.309, an der Wahl haben 8.135.272 teilgenommen, was eine Anteilsbeteiligung von 44,45% bedeutet. Mit Ja haben 2.013.099, respektive 24,75% der Teilnehmer gestimmt, mit Nein 6.059.315, was wiederum 74,48% bedeutet. Dies alles bedeutet, dass die Wahl ungültig und unwirksam war, also der Minister, nachdem das Verfassungsgericht das Ergebnis der Volksabstimmung bestätigt hat, zurück in seinem Amt gelangte.¹⁸

Im zweiten Fall, bei der am 29. Juni 2012 organisierten Volksabstimmung entstand das folgende Resultat¹⁹: die Zahl der in dem Wählerverzeichnis aufgelisteten Bürger: 18.292.464. Die Zahl der Bürger, die an der Volksabstimmung teilgenommen haben 8.459.053, was eine Anwesenheitsrate von 46,24% bedeutet. Ja-Stimmen: 7.403.836, also 87,52% der teilnehmenden Wähler. Mit Nein stimmten 943.375 ab, also 11,15%. Ungültige Wahlstimmen: 111.842, also 1,32%.

In Anbetracht dessen, dass die Zahl der Anwesenden die Mehrheit der in dem Wählerverzeichnis aufgelisteten Bürger erreichte, ist die Volksabstimmung unwirksam, obwohl 87,52% der sich äußernden Bürger ja zur Entlassung sagten.

Eigentümlicherweise, während die bisher höchste Anteilzahl der rumänischen Volksabstimmungen (nach 1989) zu sehen war, und der eindeutige Wille, der überwiegende Mehrheit (87,52%) der Teilnehmer zum Ausdruck kam, blieb der Minister in seinem Amt, seine politische Legitimität jedoch sank in erheblichem Maße.

Während das ganze Vorgehen eine ganze Reihe rechtlicher und politischer Fragen stellte (mit dem Fall und dessen Hintergrund haben sich die Fachmänner der Venediger Kommission beschäftigt), leuchtete es gleichzeitig auf die grundsätzlichen Probleme bezüglich der Volksabstimmung, und zwar auf die Notwendigkeit der Teilnehmerschwelle, auf dessen Maße, Proportionen und darauf, wie das Verhalten der Ferngebliebenen zu interpretieren sei, sowie wie viel die Wille deren bedeutet, die ihre Wahl trotzdem geäußert haben (der Teilwille des Volkes).

Das Recht muss, natürlich den Vorschriften gemäß, also mit einem gewissen Formalismus die Sache handhaben und lösen, aber das grundsätzliche Problem an sich kann nicht als gelöst betrachtet werden. Das Verfassungsgericht ging im Sinne dieses Formalismus vor, konnte gar nicht anders, aber ist ins Kreuzfeuer der politischen Angriffe gelangt; so sehr, dass erneut das im Übrigen verfassungsrechtlich seit Langem gelöstes Problem über die Legitimität des Verfassungsgerichtes, über dessen Charakter vorkam.

18 Das Ergebnis wurde bestätigt durch das Entschluss 2003/3 des Verfassungsgerichtes, erschienen in der Nummer 2003/758 des Amtsblattes.

19 Entschluss 2007/5 des Verfassungsgerichtes erschienen im Amtsblatt 2007/352.

c) In der zur Volksabstimmung ausgeschriebenene gemeinnützigen Frage (Thema), die vom Minister initiiert wurde, wird auf die vom Staatsoberhaupt als wichtig betrachteten Problemen hingewiesen. Die 2007 und 2009 ausgeschriebenene Volksabstimmungen verraten die konfliktreiche Beziehung des Ministers zum Parlament, da diese solche Fragen den wahlberechtigten Bürgern stellt, die die Parlamentswahl bzw. dessen Aufbau betreffen.

Im ersten Falle drängte es zur Änderung des parlamentarischen Wahlsystems vom verhältnismäßigen Parteilisten System zur mehrheitlichen, individuellen zweirundigen wahlbezirklichem System.

Die in der Präsidentialverordnung gestellte Frage: Sind Sie damit einverstanden, dass bei den nächsten rumänischen Parlamentswahlen alle Repräsentanten und Senatoren in individuellen Wahlbezirken, durch zweirundiges mehrheitliches Votum gewählt werden sollen?

Die Ergebnisse der Volksabstimmung vom 25. November 2007. fasste das Verfassungsgericht folgendermaßen zusammen²⁰:

Die Zahl der Bürger aus dem Wählerverzeichnis: 18.296.459. Daraus haben an der Wahl teilgenommen: 4.851.470, das einen Teilnehmeranteil von 26,51% bedeutet. Jastimmen: 3.947.212, also 81,36% der abgegebenen Stimmen. Neinstimmen 784.640, also 16,17% der abgegebenen Stimmen. Ungültige Stimmen: 119.618, 2,46% der abgegebenen Stimmen. In Anbetracht des Gesetzes mit der Nummer 2000/3, Paragraph 5, Absatz 2 hat das Verfassungsgericht entschlossen, dass die mit der Organisation und Abwicklung der Volksabstimmung zusammenhängenden Prozessvorschriften eingehalten wurden, aber wegen der Teilnahme von 26.51%- ungültig ist.

Hier müssen wir anmerken, dass die Volksabstimmung zwar erfolglos war, nichtsdestotrotz das Parlament 2008 teils dementsprechend das Wahlgesetz verändert hat, so sehr, dass die 2008er-Parlamentswahlen mit individuellen Wahlbezirken, einrundigen Systemen organisiert wurden.

Im zweiten Fall, am 22. November 2009, kam eine Verfassungsänderung beanspruchende Frage vor die Wahlbürger, soweit es den Übertritt vom Zweikammer-zum Einkammerparlament urgirt und ein Parlament aus höchstens 300 Repräsentanten vorschlägt.

Die Präsidentialanordnung hat im Wesentlichen zwei Fragen formuliert. Die Erste²¹: „Sind Sie mit dem Übertritt auf ein Einkammerparlament einverstanden?“ Das folgende Ergebnis ist entstanden: Im Wählerverzeichnis treten 18.293.277 auf, die Zahl der Teilnehmer 9.320.240, also 50,94%, Jastimmen 6.740.213, also 72,31%, Neinstimmen 1.925.209, also 20,65 %. Zahl der ungültigen Stimmen 653.234, 7%. Die zweite Frage „Sind Sie mit der Senkung der Zahl der Repräsentanten auf 300 einverstanden?“ Das folgende Ergebnis ist entstanden: Im Wählerverzeichnis treten

20 Entschluss 2012/6 des Verfassungsgerichtes erschienen im Amtsblatt 2012/616.

21 Entschluss 2007/8 des Verfassungsgerichtes erschienen im Amtsblatt 2007/963.

18.293.277 auf, Zahl der Teilnehmer 9.320.240, Wähleranteil 50,94%. Ja-Stimmen 7.765.573, also 83,31% der Teilnehmer, Neinstimmen 975.252, 10,46%, ungültige Stimmen 578.477, 6,20%.²²

Die Volksabstimmung war also in beiden Fällen gültig und wirksam. Das Erste betrifft aber das Verfassungsrecht, da die Frage nach dem Aufbau des Parlaments, namhaft, dass es ein- oder zweikammerige Gesetzgebung ist, die Verfassung regelt. Folglich taucht das verfassungsrechtliche Bedenken auf, ob man eine solche Frage eigentlich stellen kann, da diese notwendigerweise nur durch Verfassungsänderung, was ja sowieso mit Volksabstimmung endet, beantwortet werden kann. Zur Gültigmachung der zweiten Frage reicht die Änderung des Wahlgesetzes.

Gleichzeitig, in dem 2009/36er-Beschluss des Verfassungsgerichtes, während es die Gültigkeit und Wirksamkeit der Volksabstimmung in beiden Fragen festgestellt hat, setzte auch fest, dass im Sinne des 90. Paragraphen der Verfassung es sich um eine konsultative Volksabstimmung handelt. Das heißt, direkte Aufgaben, also Verpflichtungen im rechtlichen Sinne dem Parlament nicht zur Last legen. Andererseits ist die genaue politische Interpretation dessen nicht (wie der Frage stellende Präsident folgerichtig interpretiert), dass das Volk entschieden hat und es sein eindeutiger Wille ist (sein sollte), dass ein Einkammerparlament mit höchstens 300 Mitglieder entsteht, sondern dass das Volk seine entschlossene Meinung formuliert. Andererseits wusste der Minister ganz genau, dass das Parlament, die parlamentarischen politischen Parteien im Wesentlichen vollständig den Gedanken der Einkammergesetzgebung ablehnen und die meisten kompromissbereit sind. In beiden Fällen bedeutete es ein Problem für die Volksabstimmungskampagne, für das an Recht an sich gestützte eigenartige Erfordernis, dass der Initiative Ergreifende (Minister) sowie die Behörden (z. B. die Regierung), die es abwickelten, so die pro, wie die kontra Argumente vor den Wahlbürgern präsentieren, im Interesse dafür, dass im Besitz des nötigen Fachwissens, so oder so entscheiden kann. Im Vergleich dazu hat er die persönliche Option des Präsidenten in erster Linie neben den Wahlkampf unterstützt, was der Neutralität erfordernden verfassungsgemäßen Rechtslage widerspricht. Typisches Beispiel dafür ist der Werbetext eines Wahlkampfplakates des Ministers – der auf das Parlament hinweisend, der weder mit der Volksabstimmung noch mit der gestellten Frage einverstanden ist, sich dazu folgendermaßen geäußert hat: „*Sie können nicht davor flüchten, wovor Sie Angst haben!*“

Alles in allem bedeutet es, dass während diese Fragen wichtige staatsorganisatorische, trotzdem aber Probleme technischer Art betreffen, den Staatsbürgern beinahe gleichgültig sind, da die systematische, gegen das Parlament gestimmte öffentliche Meinung, andererseits aber interessiert ist an guter und effizient funktionierenden Gesetzgebung und weniger daran, in welchem organisatorischem Rahmen das verwirklicht wird.

²² Entschluss 2009/36 des Verfassungsgerichtes erschienen im Amtsblatt 2009/923.

Während die Volksabstimmung im Hinblick auf die Verfassung und auf die Entlassung des Ministers nicht nur im Sinne seiner Rechtswirkung, sondern auch darin verbindlich ist, dass es in dem gegebenen Fall obligatorisch organisiert werden muss, können diesbezüglich höchstens technische Probleme auftreten. In Bezug auf Volksabstimmungen, die auf Fragen von Landesbelang ausgeschrieben wurden, zeigt die bisherige Erfahrung, dass es nicht gelungen ist, diese bei ihrem gehörigem Gewicht und Rang anzuwenden und ist viel eher zum Mittel kleinkariierter politischer Spiele degradiert worden, im Wesentlichen sich und die Rechtsinstitution entwürdigend und dessen gesellschaftliche und rechtliche Rolle.

In einem weiteren, generelleren Zusammenhang ist festzustellen, dass die Verantwortung der politischen Schicht, außerordentlich in der Betätigung der Institutionen der unmittelbaren Demokratie ist. Wenn es nämlich nicht mit gebührender Bedachtsamkeit angewandt ist, wird es nichts weiter als Mittel der politischen Manipulation, wenn aber verantwortliche, reelle, die Gesellschaft angehende und betreffende Fragen formuliert werden, sind sie aufmerksam auf die Antworten, Meinungen, sie hören zu, bzw. bauen diese in ihren Entscheidungen ein, dann ist das gleichzeitig die wirksame Form der realen gesellschaftlichen Teilnahme und letztendlich kann es auch die Quelle der Freiheit sein.

Der Autor übernimmt die Verantwortung für die Übersetzung.

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA MAGYARORSZÁGON

DIREKTE DEMOKRATIE IN UNGARN

PROF. DR. KUKORELLI ISTVÁN

Az MTA doktora, egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA FILOZÓFIÁJA AZ ALAPTÖRVÉNYBEN

A közvetlen hatalomgyakorlás két történelmi alaptípusa a közvetlen és a képviseleti demokrácia. A közvetlen demokrácia a hatalomgyakorlás ősi formája, amely kezdetekben a görög és a római városállamokban, később az Európai város- és faluközösségekben, a céhekben, vagy a reformáció egyházszervezeti elképzeléseiben jelent meg.

A közvetlen demokrácia jelentősége napjainkban sem csökkent a helyi, vagy a regionális önkormányzatokban. A közvetlen demokrácia konkrét intézményeit, mindenekelőtt az országos népszavazást ugyanakkor a kormányzati rendszerek szintjén az európai államok többségében érezhetően óvatosan szabályozzák. A közvetlen demokrácia intézményei a képviseleti demokráciához képest egyértelműen komplementer jellegűek, bár megvalósulásuk esetén közjogilag kétségtelenül korlátozzák a képviseleti demokráciát. A közvetlen demokrácia, a népszavazások konkrét alkotmányjogi rendje természetesen nem független az adott nép jogi, politikai kultúrájától. Svájcot mindenki kivételként emlegeti Európában és nagyon érdekes volt hallani, hogy azért nem közeledik Svájc az Európai Unióhoz, mert van egy nagyon határozott alkotmányos rendje. A magyar történelmi alkotmányban a parlamentarizmusnak sokkal erősebb hagyománya volt kormányzati szinten, mint a népszavazásnak.

Voltak hagyományai a „negatív hatalomnak” is, óhatatlanul eszébe jut a magyar közjoggal foglalkozó embernek az Aranybulla, amely öntudatunk alkotmánya volt és az ellenállás joga, azért ez is ott van végig a történelmi alkotmányban.

A népszavazásnak kormányzati szinten –ellentétben az önkormányzat világával– nem volt igazán hagyománya Magyarországon, és nem lehet véletlen, sőt, történelmi tény, hogy a magyar közjog történet első népszavazási törvénye az 1989. évi XVII-es törvény volt, amely ma már jogtörténeti emlék. A Közép-Kelet európai államokban, így Magyarországon is a 89-90'-es években a régi rend leváltásában nagy szerepe volt a közvetlen demokráciának. A leánykori nevén Lex Nagymarosként emlegetett népszavazási törvény a korba visszahelyezve az alkotmányos rendszerváltozás nagy jelentőségű, ám tipikusan koraszülött terméke volt. Az alapjogot középpontba állító törvény tág mozgásteret biztosított a népszavazási kezdeményezéseknek és nem szűrte azokat. A liberálisnak mondott népszavazási törvény- a modellek, a filozófiák között ez az egyik véglet- és a belépő többpárti parlamentarizmus közötti ellentmondásokat az első évtizedben az Alkotmánybíróság két nagyjelentőségű elvi határozatában próbálta áthidalni,

ezek a 2/1993. (I.22.) és az 52/1997. (X.14.) AB határozat. Ezekre a határozatokra épített az 1997-es alkotmánymódosítás, amely az országos népszavazást Magyarországon először alkotmányos intézménnyé tette és az országgyűlésről szóló fejezetben a parlament hatásköréhez képest fogalmazta meg a korlátokat, az alapjog határait. Erre a szabályozási logikára épített az új Alaptörvény is. Az 1997-2012 közötti alkotmányos modellt a szakirodalomban sokan középerős közvetlen demokratikus megoldásnak tartották, például a csengőszámok alacsony volta (100 ezer, 200 ezer), a szélesebb intézményes lehetőségek (országos népi kezdeményezés lehetősége, a véleménynyilvánító népszavazás léte) és az eredményességi klauzula leszállítása alapján. Történt mindez 1989 októberétől változatlan népszuverenitási klauzula mellett.

A népszuverenitási klauzulák nélkül nem tudjuk valójában értelmezni a közvetlen demokráciát. Itt tehát idézném a korábbi népszavazási klauzulát, amely így szólt: „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” Az Alaptörvény (B) cikke jelentős változást hozott ehhez a klauzulához képest. Idézem az összehasonlítás kedvéért: „A közhatalom forrása a nép, a nép, hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja.” Látható, hogy a változás iránya kettős, a népet a hatalom, pontosabban a közhatalom forrásaként jelöli meg. A korábbi formula, „minden hatalom a népé” jobban emlékeztetett az 1949-es szövegre. Az eredeti 49^{es} szöveg szerint a Magyar Népköztársaságban, minden hatalom a dolgozó népé volt. A mai korszerűbb és pontosabb szöveg, mert az úgynevezett legitimációs lánc végét jelöli meg. Minden közhatalmat gyakorló alkotmányos intézménynek visszavezethetőnek kell lennie erre a forrásra. Nagy kérdés persze az, hogy a legitimációs lánc csak és kizárólag a képviseleti demokrácián keresztül haladhat-e, avagy direkt módon nyilvánul meg.

A magyar alkotmányos rendszer sajátossága, hogy szinte minden intézmény a parlamenttől nyeri el legitimációját, nincs tere a közvetlen demokráciának. Példaként hoznám a köztársasági elnök Európában egyedülálló parlamenti választási rendjét, amelyben a relatív többség jóvoltából a nép nagyon távol kerül a láncszemekben. Az intézmény jogállásából következően, a közvetlen választás helyesebb megoldás lenne, csökkentené a parlament túlzott hatalmát. Nagyon érdekes kérdés, hogy vajon éppen a népszavazást nem annyira kedvelő cseh alkotmányos rendszerben miért tértek át ez évben a közvetlen elnök-választásra.

A másik alkotmány filozófia, ami lényeges változás, a szuverenitás klauzulában, hogy a hatalomgyakorlás két klasszikus elve között megszűnt az egyenrangúsági viszony. Az egyenrangúsági értelmezést is lehetővé tévő „valamint közvetlenül” fordulatot felváltotta a „kivételesen közvetlenül” normatív tétele. Mi indokolta ezt a fontos változást? Legalább három dolog;

- először az európai parlamentarizmus törvényszerűségei, bár kétségtelenül igaz, hogy a francia alkotmányban, de a Közép-európai alkotmányokban is találhatunk a korábbi szöveghez hasonló népszuverenitás klauzulákat,

- másodszer az Alkotmánybíróság idézett és a két elv kapcsolatának kiegyensúlyozott értelmezésére vállalkozó határozatai,
- harmadszer az 1998-ban kialakult korlátozottabb, parlamentet védő középerős közvetlen demokratikus modell.

A második és ma is hatályos népszavazási törvény, az 1998. évi III. törvény preambuluma így szól: „A nép hatalmát elsősorban választott képviselői útján gyakorolja.” A kivételesen és az első sorban, mint normatív alkotmányjogi fogalom a továbbiakban sem jelenthet hierarchikus, alá-fölrendeltségi viszonyt a hatalomgyakorlási módok között. Folytatva a törvény nagyon szép irodalmi stílusban megírt preambulumát: „A demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében, illetőleg a képviselői döntések befolyásolásában vagy megváltoztatásában a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen.”

A megváltozott népszuverenitási klauzulára alapozva az Alaptörvény 8.§-a tovább korlátozta a közvetlen demokrácia mozgásterét. A változás fő irányai a középerősnek nevezett 1997-es megoldáshoz képest, csak vázlatszerűen;

- megszűnik alkotmányos szinten a véleménynyilvánító népszavazás, csak ügydöntő típusú népszavazás létezik;
- afakultatív kezdeményezői körből kiesik a parlamenti kisebbségi elv;
- ami talán a legfontosabb a kizárt tárgyak köre tágabb, szigorúbb, kategorikusabb;
- végül az eredmény megállapításának módja ismét abszolút többséggé válik.

Ez a gyenge közvetlen demokratikus modell, amelyben a népszavazás nehezebben kezdeményezhető és nehezen vezet eredményre. Másként fogalmazva, alapvetően parlament barát, és kevésbé alapjog barát megoldás.

A kizárt tárgyak köréből különösen két dolgot említhetünk kritikusan, az első az alkotmányozás és a népszavazás kapcsolata. Az alaptörvényi megoldás teljesen kizárja az intézményes közvetlen demokráciát az alkotmányozó hatalomból. Ez európai viszonylatban is egyedülálló, eddig az Alkotmánybíróság sem jutott el értelmezéseiben. A társadalmi konzultáció, a közvélemény kutatás, alkotmányilag irreleváns, nem helyettesítheti az intézményes megoldásokat. Az 1778-a Massachusetts -i alkotmány feletti népszavazást követően számos állam népszavazással erősítette meg az alkotmányát és alkalmazta a közvetlen demokrácia különböző intézményeit az alkotmányozásban.

A másik kritika tipikusan a szuverenitás lényegét érintő kérdés. Nem lehet országos népszavazást tartani Magyarországon semmilyen nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről. Vajon ez a jövőbeni kötelezettségekre is vonatkozik? Gondolhatunk itt a NATO, vagy Európai Unió korábbi népszavazásokra. A még nem hatályos nemzetközi szerződések esetére is értelmeznünk kell? Ha így értelmezzük, nagyon erős korlátról van szó.

A rövid történelmi vázlatból talán jól látható, hogy az 1989-90-es rendszerváltozási

krédóhoz képest sokat puhult, korlátozódott a közvetlen demokrácia. Az Alaptörvénynek határozottan konzervatív filozófiája van, miközben vitathatatlan, hogy alapjogként ismeri el a politikai részvételi jogot. A népszavazásnak rendeltetésszerűen illeszkednie kell az alkotmányos demokrácia intézményeihez, mindenekelőtt a parlament hatásköréhez és több más alapelvhez. A mostani szigorú illesztést minden bizonnyal motiválta a népszavazási „cunami” megérkezése is, ennek csúcspontja a 2000-es évek második fele, például 2007-ben 385, 2008-ban 261 országos népszavazási kezdeményezés érkezett az Országos Választási Bizottsághoz. Ez a szám napjainkban lassan csökken, de 100-as tételekben mérhető a mai napig. 1997 óta 1500-ra becsülhető az országos népszavazási kezdeményezések száma Magyarországon. Ami egzaktabb szám; az Alkotmánybíróság 1997 és 2012 között 582 határozatot hozott konkrét hitelesítési ügyekben. A számok is mutatják, hogy működött a szűrés mechanizmusa a magyar alkotmányos rendszerben. Ezek rendkívül nagy számok az intézmény rendeltetéséhez mérten, miszerint csak országos jelentőségű ügyekben lenne helye népszavazásnak. Eltörpül mellettük a ténylegesen elrendelt 6 népszavazás Magyarországon. Európában ugyanebben az időintervallumban 78 elrendelt népszavazásról lehet tudni.

A parlamentarizmus és a közvetlen demokrácia viszonyának megítélésében két véglettel találkozunk. Régi értékvita ez; az egyik oldalon, mondjuk Rousseau oldalán az utca, a populizmus mindenk fölöttinek, kizárólagosnak gondolja a közvetlen demokráciát. A másik oldalon mondjuk Montesquieu és Constant oldalán a parlamentarizmus, antik nosztalgiának, meghaladottnak tartja a népszavazást, amely, ha szakadatlan, akkor veszedelmes a nyugati demokráciára. Az első nézet nem számol a közvetlen demokrácia veszélyeivel, turbulenciájával, destabilizáló szerepével és korlátaival. A másik nézet pedig nem számol azzal, hogy ennek az intézménynek nagyon komoly demokratikus tartalma van, és nem csak a választás napján vagyunk alanyai a politikai jogoknak és szereplői a hatalomgyakorlásnak. Ha tisztában vagyunk azzal, hogy mire alkalmas ez az intézmény, tisztában vagyunk veszélyeivel és erényeivel, akkor kiegyensúlyozottabban illeszthetjük a képviselői demokráciához. A liberális, a középerős és a gyenge közvetlen demokratikus modelleket értékelve a véleményem az, hogy egy kiegyensúlyozott ponton is lehet megálló az intézmények szabályozásakor. Azzal a szójátékkal szeretném zárni ezt a meg-meg elevenedő értékvitát, hogy a népszavazás az antik világ óta „igen nemes” intézmény, azaz igennel és nemmel képes a döntéshozatalra, nem több és nem kevesebb. Meggyőzni érvekkel nem tud. A meggyőzésnek a parlamentben a helye.

Nem minden a jogon múlik, a társadalom, a pártok, a polgárok, a politika-és jogkultúrája segíthet igazán bennünket az állandóan végletekbe átbillenő modellváltásoknál. Igaz már az antik világban is és a mai napig a fennálló hatalom leváltására, elűzésére kívánják felhasználni elsődlegesen ezt az intézményt, negatív hatalomként. Ez az irány megítélésem szerint nem jó irány, és zsákutcában vagyunk. Vissza kéne térni a törvényi preambulumban veretes módon megfogalmazott gondolathoz; a népszavazás rendeltetése, az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntése.

PROF. DR. ISTVÁN KUKORELLI

Doktor der Wissenschaft (Ungarische Akademie der Wissenschaften), Universitätsprofes, Loránd Eötvös Wissenschaftsuniversität, Juristische Fakultät

DIE PHILOSOPHIE DER DIREKTEN DEMOKRATIE IM GRUNDGESETZ

Direkte und repräsentative Demokratie stellen die zwei historischen Grundtypen der unmittelbaren Staatsgewaltausübung dar. Die direkte Demokratie ist die eigentliche Urform der Machtausübung, die anfangs in den griechischen und römischen Stadtstaaten, später in den städtischen und dörflichen Gemeinschaften Europas, in den Zünften oder in den kirchenorganisatorischen Vorstellungen der Reformation vorkam.

Die direkte Demokratie verlor auf kommunaler oder regionaler Ebene auch heute nichts an Bedeutung. Die konkreten Institutionen der direkten Demokratie, v. a. die auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführten Volksabstimmungen, werden von den Regierungen in den meisten europäischen Staaten spürbar vorsichtig reguliert. Die Institutionen der direkten Demokratie tragen verglichen mit der repräsentativen Demokratie eindeutig komplementäre Züge, obwohl sie bei einer Umsetzung die repräsentative Demokratie öffentlich-rechtlich zweifelsohne einschränken. Die direkte Demokratie, die konkrete verfassungsrechtliche Ordnung der Volksabstimmung ist selbstverständlich nicht unabhängig von der rechtlichen und politischen Kultur des betroffenen Volkes. Die Schweiz wird immer als eine Ausnahme in Europa bezeichnet. Daher fand ich spannend zu hören, dass die Schweiz sich deshalb nicht an die Europäische Union nähert, weil sie über eine markante Verfassungsordnung verfügt. In der historischen Verfassung Ungarns hatte der Parlamentarismus auf staatlicher Ebene viel mehr Tradition, als die Volksabstimmung.

Auch die „negative Staatsgewalt“ besaß Tradition, als Staatsrechtler fällt einem unweigerlich die Goldene Bulle ein, die eine Verfassung unseres Selbstbewusstseins war und das Recht auf Widerstand darstellte – daher ist sie auch in der historischen Verfassung immer verankert.

Die Volksabstimmung hatte in Ungarn auf Regierungsebene – im Gegensatz zur kommunalen – nie eine echte Tradition. Es ist auch kein Zufall, es ist eher eine historische Tatsache, dass das erste Volksabstimmungsgesetz in der Geschichte des ungarischen öffentlichen Rechts das Gesetz Nr. XVII aus dem Jahre 1989 war – heute bereits ein Überbleibsel der Rechtsgeschichte. In den Staaten Mittel-Europas, so auch in Ungarn, spielte die direkte Demokratie bei der Ablösung des alten Systems in den Jahren 1989-1990 eine wichtige Rolle. Das nur als „Lex Nagymaros“ bekannte Volksabstimmungsgesetz war – wenn man es in die damalige Zeit zurückversetzt – ein

bedeutungsvolles, jedoch „frühgeborenes“ Produkt der konstitutionellen Wende. Das Gesetz mit dem Grundrecht im Fokus gewährte den verschiedenen Volksbegehren einen großen Spielraum und filterte sie in keiner Weise. Im ersten Jahrzehnt versuchte das Verfassungsgericht die Widersprüche zwischen dem als liberal bezeichneten Volksabstimmungsgesetz – unter den Modellen und Philosophien wäre es das eine Extrem – und dem neuen Parlamentarismus mit Mehrparteiensystem durch zwei gewichtige konzeptionelle Entscheidungen zu überbrücken [Entscheidung des Verfassungsgerichts 2/1993. (I.22.) und 52/1997. (X.14.)]. Auf diesen baute dann die Verfassungsänderung im Jahre 1997 auf, welche das erste Mal für die Institutionalisierung der auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführten Volksabstimmung in Ungarn sorgte. Im Kapitel über das Parlament wurden die Einschränkungen, die Grenzen des Grundrechts im Vergleich mit der Zuständigkeit des Abgeordnetenhauses definiert. Auch das neue Grundgesetz gründet auf diese Logik in der Regulierung. Das Verfassungsmodell der Jahre 1997-2012 wurde in der Fachliteratur von vielen für eine mittelstarke direktdemokratische Lösung gehalten, u.a. wegen des niedrigen Quorums (100.000 bzw. 200.000), der breiteren institutionalisierten Möglichkeiten (Möglichkeit der Volksinitiative auf Landesebene, Volksabstimmung als Instrument der Meinungsäußerung), und aufgrund der Herabsetzung der Bedingungen für ein erfolgreiches Ergebnis. All das geschah so, dass die Volkssouveränitätsklausel seit Oktober 1989 unangetastet blieb.

Ohne die Bestimmungen über die Volkssouveränität kann man die direkte Demokratie nicht wirklich interpretieren. An dieser Stelle also möchte ich die frühere Volksabstimmungsklausel zitieren: „In der Republik Ungarn gehört alle Macht dem Volk, das die Volkssouveränität über seine gewählten Vertreter sowie unmittelbar ausübt.“ Im Artikel B des Grundgesetzes gibt es im Vergleich zur zitierten Feststellung eine wesentliche Änderung. Ich zitiere: „Alle Macht geht vom Volk aus. Das Volk übt seine Macht über seine gewählten Vertreter, im Ausnahmefall unmittelbar aus.“ Man sieht gleich zwei Veränderungen, hier wird das Volk als Quelle der Macht, genauer gesagt als die der Staatsmacht genannt. Die vorherige Formulierung „gehört alle Macht dem Volk“ erinnert viel mehr an die Verfassung aus dem Jahre 1949, wo in der Volksrepublik Ungarn alle Macht dem arbeitenden Volk gehörte. Der aktuelle Text ist zeitgemäßer und präziser, denn er bezeichnet das Ende der sog. Legitimationskette. Alle verfassungsmäßigen Institutionen der öffentlichen Gewalt müssen auf diesen Ursprung zurückgeführt werden können. Die große Frage lautet allerdings, ob die Legitimationskette nur und ausschließlich über die repräsentative Demokratie umzusetzen ist, oder auf direktem Wege.

Eine Besonderheit der Verfassungsmäßigkeit in Ungarn ist, dass beinahe alle Institutionen ihre Legitimation vom Parlament erhalten, so dass der direkten Demokratie kaum Raum gewährt wird. Als Beispiel möchte ich das Verfahren nennen, in dem der Staatspräsident vom Parlament gewählt wird, und welches in Europa einmalig ist. Dank der relativen Mehrheit bleibt das Volk den „Gliedern“ der Legitimationskette

äußerst fern. Infolge der Rechtstellung der Institution wäre die direkte Wahl die bessere Lösung, dann wäre die übertriebene Macht des Parlaments etwas eingeschränkt. Eine spannende Frage ist, warum Tschechien, nicht gerade für Referenden bekannt, dieses Jahr die Direktwahl des Staatsoberhaupts einführt.

Die zweite Änderung in der Verfassungsphilosophie bezieht sich auf die Souveränität, denn zwischen den beiden klassischen Prinzipien der Machtausübung wurde die Gleichberechtigung aufgehoben. Die Formulierung „sowie unmittelbar“ – was wie eine Gleichstellung gedeutet werden kann – wurde nun durch die normative Aussage „im Ausnahmefall unmittelbar“ abgelöst. Worin liegt diese wichtige Veränderung begründet? Es gibt da mindestens drei Sachen:

- Zunächst einmal die Gesetzmäßigkeiten des europäischen Parlamentarismus, wobei auch in der französischen Verfassung und auch in mitteleuropäischen Verfassungen, ähnliche Klauseln wie in der früheren Fassung über die Volkssouveränität anzutreffen sind;
- zweitens die erwähnten und auf die ausgeglichene Deutung des Verhältnisses beider Grundsätze abzielenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts;
- drittens das eingeschränkte, mäßig starke direkt-demokratische Modell aus dem Jahre 1998, welches das Parlament schützt.

In der Präambel des zweiten und auch heute wirksamen Volksabstimmungsgesetzes III./1998 heißt es: „Das Volk übt seine Macht in erster Linie über seine gewählten Vertreter aus“. Die Formulierungen „im Ausnahmefall“ und „in erster Linie“ als verfassungsrechtliche Begriffe können auch in Zukunft kein hierarchisches, über- oder untergeordnetes Verhältnis bedeuten zwischen den Machtausübungsformen. Weiter heißt es in der in wirklich schönem literarischem Stil gehaltenen Präambel: „Zur demokratischen Staatsgewaltausübung gehört, dass das Volk an Entscheidungen in den wichtigsten Fragen des Landes, bzw. an der Beeinflussung oder Änderung von Entscheidungen über die Repräsentation unmittelbar, auch in Abstimmungen mitwirken kann.“

Basierend auf die Bestimmung über die veränderte Volkssouveränität schränkte das Grundgesetz im §8 den Spielraum der direkten Demokratie weiter ein. Die wichtigsten Grundzüge im Vergleich zur Lösung aus dem Jahre 1997 sind:

- auf Verfassungsebene wird die Volksbefragung abgeschafft, es gibt nur das Referendum;
- aus dem fakultativen Kreis der Initiatoren wird das parlamentarische Minderheitsprinzip gestrichen;
- der Umfang der ausgeschlossenen Themen ist weiter gefasst, strenger und kategorischer;
- und beim Ergebnis zählt wieder die absolute Mehrheit.

Hier sieht man ein schwaches direkt-demokratisches Modell, es ist schwierig, eine Volksabstimmung zu initiieren, und es ist schwer, damit Erfolg zu haben. Anders ausgedrückt handelt es sich um eine eher parlamentsfreundliche, und weniger grundrechtfreundliche Lösung.

Kritische Anmerkungen kann man in Bezug auf zwei ausgeschlossene Themen machen – da ist z. B. die Beziehung von Verfassung und Volksabstimmung. Die Lösung im Grundgesetz schließt die institutionalisierte direkte Demokratie aus der verfassungsgebenden Gewalt völlig aus. Das gilt in Europa als einmalig, soweit kam nicht einmal das Verfassungsgericht in seinen Auslegungen. Meinungsforschungen oder „gesellschaftliche Konsultationen“ sind verfassungsmäßig irrelevant und können die institutionellen Lösungen nicht ersetzen. Nach der Volksabstimmung 1778 über die Verfassung des Staats Massachusetts haben etliche Staaten für ihre Verfassung die Zustimmung des Volks eingeholt und verschiedene Institutionen der direkten Demokratie genutzt.

Die zweite Kritik betrifft typischerweise die Frage nach dem Kern der Souveränität. In Ungarn kann man keine landesweite Volksabstimmung über eine Verpflichtung abhalten, die sich aus einem internationalen Vertrag ergibt. Bezieht sich dieses Verbot auch auf zukünftige Verpflichtungen? Man denke nur an frühere Referenden zur NATO oder zur Europäischen Union. Sollte das Verbot auch in Bezug auf die noch nicht wirksamen internationalen Verträge so ausgelegt werden? Wenn das der Fall ist, handelt es sich um eine sehr strenge Einschränkung.

Aus der kurzen historischen Übersicht geht vielleicht hervor, dass verglichen mit dem Credo zur Wende 1989/90 die direkte Demokratie inzwischen kraftloser, restriktiver wurde. Das Grundgesetz hat eine markant konservative Philosophie, doch es ist unbestreitbar, dass darin das Recht auf politische Partizipation als Grundrecht anerkannt wird. Eine Volksabstimmung muss sich an die Institutionen der verfassungsmäßigen Demokratie bestimmungsgemäß anpassen, allen voran an den Zuständigkeitsbereich des Parlaments und an mehrere andere Grundsätze. Diese strenge Anpassung wurde sicherlich auch durch den „Tsunami“ an Volksbegehren motiviert. Ihren Höhepunkt erreichte diese Welle in der zweiten Hälfte der 2000-er Jahre – so z. B. sind beim Landesausschuss 2007 insgesamt 385, 2008 genau 261 Volksinitiativen auf nationalstaatlicher Ebene eingegangen. Heutzutage nimmt die Zahl dieser langsam ab, doch bis zu 100 jährlich gibt es immer noch. Seit 1997 gab es rund 1500 landesweite Volksbegehren in Ungarn. Eine genauere Angabe kann darüber gemacht werden, dass das Verfassungsgericht zwischen 1997 und 2012 insgesamt 582 Entscheidungen in konkreten Fällen der Beglaubigung traf. Die Zahlen belegen, dass der Filtermechanismus in der ungarischen Demokratie funktioniert. Verglichen mit der Aufgabe der Institution handelt es sich um immens große Zahlen, denn eine Volksabstimmung kann nur in Sachen von landesweiter Tragweite abgehalten werden. Neben dieser Zahl erscheint die der tatsächlich durchgeführten 6 Referenden als beinahe unscheinbar. In Europa gab es im gleichen Zeitraum 78 Volksabstimmungen.

In der Beurteilung des Verhältnisses von Parlamentarismus und direkter Demokratie begegnet man zwei Extremen. Es handelt sich um eine lang geführte Wertediskussion; auf der einen Seite, z. B. auf Rousseaus Seite, zählt die Straße, der Populismus, und die direkte Demokratie wird für etwas Ausschließliches gehalten. Auf der anderen, auf Montesquieus und Constants Seite, steht der Parlamentarismus, da wird die Volksabstimmung für etwas Überholtes, für antike Nostalgie gehalten, die für die westliche Demokratie eine Gefährdung darstellt, wenn davon ständig Gebrauch gemacht wird. Die erste Ansicht rechnet nicht mit den Gefahren, den Turbulenzen, der destabilisierenden Rolle und den Schranken der direkten Demokratie. Die zweite Ansicht rechnet nicht damit, dass diese Institution über einen ernsthaften demokratischen Inhalt verfügt, und dass wir nicht nur am Wahltag Subjekte des politischen Rechts und Akteure der Staatsgewalt sind. Ist es uns bewusst, wofür diese Institution geeignet ist, kennen wir ihre Gefahren und Tugenden, können wir sie markanter an die repräsentative Demokratie anpassen. Die liberalen, mittelstarken und schwachen direktdemokratischen Modelle betrachtend bin ich der Ansicht, dass bei der Regulierung der Institutionen an einem ausgeglichenen Punkt eine „Haltestelle“ eingerichtet werden kann. Diese immer wieder aufflammende Debatte über Werte möchte ich mit der folgenden Aussage schließen: Die Volksabstimmung vermag seit der Antike nur mit einem Ja oder Nein eine Entscheidung herbeizuführen. So viel kann sie, nicht mehr und nicht weniger. Überzeugungsarbeit mit Argumenten kann sie nicht leisten. Argumente haben im Parlament ihren Platz.

Nicht alles hängt vom Recht ab, die Kultur der Gesellschaft, der Parteien, der Bürger und Bürgerinnen, der Politik und des Rechts kann uns wirklich behilflich sein bei den Modellwechseln, die ständig ins Extreme zu kippen drohen. Tatsache ist, dass bereits in der Antike und auch heutzutage die Volksabstimmung in erster Linie für die Abschaffung der bestehenden Macht genutzt wurde und wird, also als negative Gewalt. Doch so eine Richtung ist meiner Ansicht nach keine gute, und wir befinden uns in einer Sackgasse. Man müsste auf den in der Präambel des Volksabstimmungsgesetzes so edel formulierten Gedanken zurückgreifen – Aufgabe der Volksabstimmung sei, mit ihrer Hilfe eine Entscheidung herbeizuführen in den wichtigsten, das Schicksal Ungarns entscheidenden Fragen.

Die Übersetzung wurde mit freundlicher Unterstützung der Hanns-Seidel-Stiftung erstellt. Übersetzung: Erika Hambuch.

DR. CSERVÁK CSABA

egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

A NÉP ÁLTAL KEZDEMÉNYEZETT NÉPSZAVAZÁS – ELMÉLETBEN ÉS A LEGÚJABB MAGYAR GYAKORLATBAN

A népszavazás intézményének kérdése külön monográfiát is megérne, ehelyütt inkább egy alapszemlélettel, egy ars poeticával szeretném az olvasókat megismertetni.

Mindenekelőtt fontosnak tartom definiálni, hogy mit jelent az a kifejezés, hogy népszavazás: egy olyan voksolás, ahol az állampolgárok álláspontok között eldöntendő kérdések tekintetében nyilvánítanak véleményt. (Ellentétben a klasszikus választásokkal, ahol személyek vonatkozásában.) Lényegében ez is egy választás, és mint ilyen a választójog egyik szelvénye, gyakorlására pedig a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény rendelkezései irányadók.

A nép által kezdeményezett népszavazás miért is fontos kategória?

Úgy gondolom, hogy a közvetett hatalomgyakorlás mellett - amely a nép által megválasztott parlament révén történő hatalomgyakorlást jelenti - kevés szó esik a tudományos közbeszédben a közvetlen, nép általi hatalomgyakorlásról. Amennyiben a nép maga nem kényszeríthet ki népszavazást, úgy álláspontom szerint az klasszikusan nem tekinthető a nép általi hatalomgyakorlásnak, legfeljebb úgy sorolhatjuk be, hogy legitimációs céllal a mindenkori hatalom szereti megerősíteni egyes ötleteit a választópolgárok révén, azonban ez klasszikusan nem tekinthető a hivatalos közvetett államszervezet kontrolljának, egyensúlyozó tényezőjeként.

Jó pár államban ismeretes a népszavazás intézménye, azonban sok olyan országot is tudnánk mondani – például Anglia, Spanyolország (ahol az Európai Unióhoz való csatlakozás óta történtek bizonyos változások) vagy a horvát, illetve a román alkotmány szintén említésre méltó - amelyek ismerik ugyan a népszavazás intézményét, azonban nem a klasszikus értelemben, a nép által kikényszeríthető módon.¹ Általában az a jellemző a horvát és a román alkotmányra is, hogy az államfő, illetve a kormány hozza mozgásba a gépezetet, így volt ez a korábbi spanyol szabályok tekintetében is. Nagyon sajátos modellt honosítottak meg a dánok és a lettek. Dánia még nem sorolható a nép általi népszavazás ismerőinek kategóriájába, itt ugyanis a mindenkori parlamenti ellenzék, az országgyűlési képviselők egyharmada jogosult bármelyik törvény ellen lerontó, úgynevezett abrogatív népszavazást kezdeményezni. Nagyon sajátos jogintézmény, amellyel egyaránt lehet élni és visszaélni, nyilván az adott politikai kultúra a biztosítéka

¹ KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*, PPKE, Budapest 2002., 9-10. o.

annak, hogy visszaélészerű joggyakorlás ne nagyon történjen.²

Sokan ismerik azt a meglátást, mely szerint az államszocialista rendszer leépítése után a balti államok egészen sajátos és példás fejlődést mutatnak. Közülük is sokszor emeljük ki a letteket, azonban érdekes, hogy klasszikusan, a szó legszorosabb értelmében ők sem ismerik a nép által kikényszeríthető népszavazást. Azonban létezik egy igen sajátos lehetőség is, mely alapján az államfő vagy a parlamenti képviselők egyharmadának kérésére - ilyenkor köteles - vagy pedig saját elhatározásra a megszavazott törvény hatályba lépését elhalaszthatja és megkérdezheti a választópolgárokat, hogy akarják-e azt abrogatív, lerontó népszavazásra bocsátani.³ Ilyenkor - amennyiben a választópolgárok 10%-a kezdeményezi - népszavazást kell kiírni a törvény esetleges hatálybaléptetéséről. Tehát láthatjuk, hogy ez a 10%-os arányszám igen magas, szinte kizárja a túlzott, visszaélészerű joggyakorlás lehetőségét. A lett alkotmánynak van még egy hasonló sajátos intézménye, miszerint a köztársasági elnök népszavazást írhat ki arról, hogy legyen-e előrehozott választás. Ez a már fentebb is említett kettős szűrő a biztosítéka annak, hogy stabil legyen a parlamenti működés, de egy esetleges válsághelyzet esetén mégse legyen alkalmas a törvényhozás bebetonozására.

Térjünk át a szó legszűkebb értelmében vett nép által kezdeményezett népszavazásra.

A referendumnak Svájcban köztudottan hatalmas kultúrája és jogi lehetősége van. Emellett az USA nyugati tagállamaiban beszélhetünk a népszavazás jelentős hagyományáról, viszont szövetségi szinten ennek nyomát sem fedezhetjük fel.⁴

Hazánk mellett még többek között Litvánia, Szlovákia, illetve Szlovénia is ismeri ezt a jogintézményt. A későbbiekben szó esik a kizárt tárgykörökről, amelyekben nem lehet népszavazást kezdeményezni, illetőleg a kezdeményező választópolgárok minimális számáról. A szlovák alkotmányos berendezkedés 350.000 aláírást követel meg, ez a miénkhez képest, az ország lélekszámára is tekintettel igen magas.⁵ A litván szabályok által előírt 200.000 szintén magasnak tekinthető, viszont Szlovénia 40.000-es limitje viszonylag alacsony, még az ország lakosságához képest is liberális, megengedő gyakorlatot teremt a választópolgárok számára.

Olaszországban abrogatív vétó él, vagyis 500 000 kezdeményező (a lakossághoz képest kevés!) esetén egy törvény hatálytalanításáról írható ki népszavazás. Amennyiben

2 Tegyük még hozzá, a politikai kultúra más beidegződésű, mint hazánkban, másrészt ezért is előnyös a rendkívül arányos választási metódus és a fragmentált parlament, ugyanis az ellenzék „házon belüli” megegyezését is nehéz tető alá hozni az egyharmadnyi támogatás megszerzéséhez.

3 KILÉNYI i.m. 11. o.

4 DEZSÓ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998., 129. o.

5 Szlovákiában viszont szűkebb a kizárt tárgykörök lajstroma: az adókat és más elvonásokat, az állami költségvetést érintő ügyeket, és az alapvető szabadságjogokat tilos népszavazásra bocsátani. Ld. KOCIS Miklós: *Szlovák Köztársaság* (In.: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.), 484. o.

a kérdéses határidő eltelik vagy az aláírások száma kevesebb, a törvény hatályba lép.⁶

Mi az, amiben lehet, illetve nem lehet népszavazást kezdeményezni?

Általában az alkotmányok ismernek bizonyos kizárt tárgyköröket, amelyekben eleve kizárják a népszavazás kezdeményezésének lehetőségét. Úgymond a népet nem tekintik „nagykorúnak” a költségvetési, adó és pénzügyi kérdésekben, úgy gondolja a tudományos közvélekedés és a politikusok is, hogy az állampolgárok nem tudják saját hosszú távú érdekeiket kellőképpen, bölcsen, objektíven mérlegelni, ezért ilyen kérdésekben inkább csak a közvetett hatalomgyakorlás legyen az irányadó, vagyis döntsön a parlament.

Ez a magyar jogban is így van, hasonlóan a szlovák rendszerhez és kicsit a portugálhoz, azonban nálunk a kizárt tárgykörök listája bővebb. Olyan szempontból nincs nehéz dolgunk, hogy az Alaptörvény rendszere álláspontom szerint nem változtatott jelentősen a korábbi alkotmányon, illetőleg annak értelmezési gyakorlatán. 1989-ben, amikor elfogadták a XVII. törvényt a népszavazásról, még kevesebb kizárt tárgykört ismert a jogszabály, így ilyen volt a klasszikus költségvetési kategória, a személyi kérdések például, de ezt az Alkotmánybíróság és az Országos Választási Bizottság (OVB) gyakorlata jelentősen kitágította.

Röviden szót kell ejtenünk arról is, hogy miként lehetséges népszavazást kezdeményezni. Ebben is történt változás, az 1990-es évek elején még az aláírások összegyűjtését követően kellett csak engedélyeztetni, úgymond hitelesíttetni a kérdést, azonban ez oda vezetett, hogy feleslegesen dolgoztatták a választópolgárokat, jó párszor több százezer aláírás úgy került az OVB asztalára, hogy már lehetett tudni, abban a kizárt tárgykörben nem lehet népszavazást tartani. Az 1997-es jogszabályalkotási láz, az Alkotmány módosítása, illetőleg az 1998. évi III. törvény teremtette meg a nagyjából mai napig ható feltételeket. Röviden ezek a költségvetési és adó kérdések, személyi ügyi kérdések, a parlament feloszlatása, a közkegyelem kérdése, a különleges jogrend, a hatályos nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek tartoznak ide, de az Alkotmánybíróság értelmezési gyakorlata ezt kitágította. Az OVB és az ő érvelésüket elfogadva az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az alkotmány módosításáról sem lehet népszavazást rendezni.

1998. óta először az Országos Választási Bizottsághoz kell benyújtani a kérdést hitelesítésre, az OVB pozitív vagy negatív döntésével szemben is jogorvoslattal lehetett fordulni az Alkotmánybírósághoz, az Alaptörvény elfogadását követően pedig a Kúria vált a második jogorvoslati fórummá. Egyedül a már korábban összegyűjtött aláírások nyomán parlament által elrendelt népszavazás határozathozatala vonatkozásában van még mindig jogorvoslati szint az Alkotmánybíróságnál. Az OVB és gyakorlatát átvéve az Alkotmánybíróság folyamatosan 1990-et követően, 1993-ban is hozott vonatkozó döntéseket, szám szerint az 52/1997-es AB határozatot emelném ki. Az Alkotmánybíróság úgy érvelt, hogy az alkotmánymódosításról eleve nem lehet népszavazást tartani.⁷

⁶ DEZSŐ i.m. 129. o.

⁷ Magam a következő érveléssel azonosulni tudok, mindazonáltal az OVB tagjaként – tiszte-

Az alkotmány 28/C. §-ában volt egy erre vonatkozó kitétel, mely szerint nem lehet népszavazást tartani az alkotmánynak a népszavazásra vonatkozó részéről. A contrario értelmezéssel - jogbölcséleti tankönyvek az a contrario értelmezés iskolapéldájaként nyilvántartják ezt az esetet -, ebből következően az alkotmány más vonatkozásaiban van mód népszavazás kezdeményezésére. Többen ezt az álláspontot vallották, Kilényi Géza professzor volt az Alkotmánybíróság érvelésének egyik leghangosabb kritikusa, mely nagy hatással volt a szemléletem kialakításában.

Az Alkotmánybíróság a következőket mondta ki a határozatában: mivel az alkotmányozás rendjét maga az alkotmány szigorúan és részletesen rögzíti és ezen eljárási szakaszok között nem szerepel a népszavazás, ezért következésképpen az alkotmány módosításáról eleve nem lehet referendumot kezdeményezni. Kilényi professzor ellenérv-rendszere a következőképpen szólt: a törvényhozás menetét is részletesen megszabja az alkotmány. A törvényalkotás folyamatában sem szerepel a népszavazás, mint esetleges szakasz. Következésképpen semmilyen törvényalkotási tárgyban nem lehetne népszavazást kezdeményezni. Márpedig mivel Magyarországon a törvényhozás a hatókörét mindenre kiterjesztheti, így semmiben nem lenne mód népszavazás kiírására. Erre mondja a jog, hogy argumentum ad absurdum, vagyis abszurd következtetés, melynek fényében egyértelmű, hogy az álláspont nem helyes. Itt szeretnék utalni arra, hogy létezik egy olyan kategória – Kilényi Géza olvasatában is – miszerint elképzelhetőek közjogilag kötött döntések. Ez azt jelenti, hogy valamilyen más jogszabályból fakadóan a parlamentnek kötelessége megszavazni – egyéb előírásokból fakadóan – egyes döntéseket, ezt is ilyennek tekinthetjük.⁸

Magyarországon - egyes balti államok rendszerével szemben - a népszavazás eredménye, döntése még önmagában nem jogszabály, nem helyezkedik el sehol a jogforrási hierarchiában. Csupán egy kötőerőt jelent a parlamentre nézve, melynek értelmében a népszavazás eredményeképp kötelessége a parlamentnek jogszabályt alkotni. Az 1989-es törvényt követően az 1998. évi III. törvény nem tartalmazott ilyen értelmű rendelkezést. Én magam civil indítvánnyal fordultam az Alkotmánybírósághoz annak kezdeményezésére, hogy állapítsa meg a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet, miszerint semmilyen jogszabály nem rendezi mit is jelent pontosan, hogy a népszavazás eredménye kötelező a parlamentre nézve. Az Alkotmánybíróság öt évet követően úgy döntött - ekkor csatlakozott hozzám Szigeti Péter, az Országos Választási Bizottság nevében is, noha alább olvasható egészen más érveléssel -, hogy az indítvány helytálló, a jogalkotónak rendeznie kell pontosan mit jelent ez a kötelesség. Ekkor került be a népszavazásról szóló 1998. évi III. törvénybe, hogy a népszavazást követő 180 napon belül törvényt kell alkotnia a parlamentnek, illetőleg három éven keresztül - hasonlóan a szlovák rendszerhez – nem lehet a népszavazás eredményét

letben tartva a jogorvoslati fórumként szolgáló Alkotmánybíróság álláspontját – véleményem kifejtése mellett hasonló esetekben az elutasítás mellett voltam kénytelen szavazni.

8 KILÉNYI i.m. 18-26. o.

sem törvényhozás, sem újabb népszavazás kezdeményezése révén megváltoztatni. Ez egy igen fontos lépcsőfoknak tekinthető ebből a szempontból.

A továbbiakban röviden sorra vesszük, hogy ténylegesen milyen nép által kezdeményezett és ténylegesen megrendezett népszavazásokkal találkozhattunk Magyarországon. A jelenleg is hatályos népszavazási törvény (1998. évi III. törvény) születését követően lényegében két nép által kezdeményezett referendumra került sor. Az egyik a 2004. december 5-én tartott kettős népszavazás a kórházttörvénnyel szembeni, illetőleg ahogyan a közvélekedésben elterjedt a kettős állampolgársággal kapcsolatos népszavazás, amelyeket az OVB első körben engedélyezett, tehát hitelesítette a kérdést.⁹ Ennél jóval kalandosabb utat járt be a következő nagy próbálkozás. A 2006. október 23-án történt eseményeket követően jelentettek be hét kérdésből álló népszavazási kezdeményezést az akkori ellenzéki FIDESZ képviselői.

Vegyük sorra az említett kérdések megengedhetőségét!

Az először benyújtott hét kérdésből kettő voltaképp már régebben átment az OVB rostáján.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az egészségügyi közszolgáltató intézmények, kórházak maradjanak állami, önkormányzati tulajdonban?” A kérdés lényegében megegyezik a Munkáspárt által 2004-ben kezdeményezett, 2004. december 5-én megrendezett népszavazás kérdésével.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a – 2002. június 15-i állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?” Ez a kérdés a Hajrá Magyarország mozgalom hitelesítette 2002 nyarán. (Megjegyzendő, akkor az OVB akkor igen kacifántos érveléssel megtagadta azon kérdés hitelesítését, mely csupán arra irányult, hogy az EU-val kötött földügyi megállapodásunkat ne lehessen a magyar kormány részéről egyoldalúan módosítani.

Mivel a jogszabályi háttérben sem történt azóta releváns változás, az OVB-nek érdemi vizsgálat nélkül kellett átengednie a kezdeményezéseket.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az államilag támogatott felsőfokú tanulmányokat folytató hallgatóknak ne kelljen képzési hozzájárulást fizetniük?” Az OVB költségvetési vonatkozása miatt megtagadta az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. A határozat ellen benyújtott kifogás nyomán az Alkotmánybíróság az OVB döntését megsemmisítette, és a testületet új eljárás lefolytatására kötelezte, azzal az instrukcióval, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a költségvetési törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi, költségvetési vonzata van.

Ez az érv igen megszorítólag értelmezendő, nevezetesen mindennek, a legprotokollárisabb, legjelképesebb kérdésnek is van költségvetési összefüggése, nevezetesen például űrlapokat kell nyomtatni, titkárnőket kell ráállítani és így tovább.

⁹ A hitelesítést többen megtámadták, elsősorban nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség megsértésére hivatkozva. Az Alkotmánybíróság ezt elutasította.

Magam használtam először ezen érvet, miszerint mindennek van áttételesen valamilyen költségvetési vonatkozása, így erre való hivatkozással nem lehet megtagadni egy kérdés átengedését, hisz akkor semmiben nem lehetne referendumot rendezni. (Annak idején ez az érvrendszer először a kórháztörvényes népszavazás vitája során hangzott el, és akkor a kérdés hitelesítését eredményezte.) Ilyen szempontból minden, aminek költségvetési vonatkozása van, egyenesen kizárná minden kérdésben a népszavazást. Ezért az Alkotmánybíróság ennek a különvéleménynek helyt adva úgy döntött, hogy csak az adott évi költségvetési törvényről, illetőleg leegyszerűsítve olyan témakörökről nem lehet népszavazást kezdeményezni, amelyekben ennek folyamányaképpen a költségvetési törvény módosítása válna indokolttá.¹⁰ Ez is egy nagyon fontos mérföldkő, gyakorlatilag ekkor honosodott meg a magyar jogban ez a szemlélet. A Fidesz említett kezdeményezésénél ismét ekképp döntött az Alkotmánybíróság, de mivel az akkori normák szerint önmaga nem hitelesíthette a kérdést, az OVB-t új eljárásra utasította.

Az OVB eme kódolt utalás ellenére másodszor is megtagadta a hitelesítést, a következő levezetéssel.

A felsőoktatási intézmények 2007. évi intézményi költségvetésének megtervezése a költségvetési törvényben meghatározott állami támogatások és az intézményi közvetlen bevételek együttes figyelembe vétele alapján történik. Egy eredményes népszavazás következtében, amely a törvényalkotót a képzési hozzájárulás eltörlésére kötelezné, a felsőoktatási intézmények ily módon kieső bevételeit – az intézmények működőképességének megőrzése érdekében – a központi költségvetési források átcsoportosításával kellene pótolni, ami szükségessé teheti a központi költségvetés bevételi oldalának utólagos korrekcióját is.

Megjegyzésem a következő: a 2007-es költségvetés tervezése a kérdéses időpontban már megtörtént, ekképp a kérdés fogalmilag csak 2008-ra érvényesülhet – amely költségvetésnek ekkor még a tervezése sem kezdődött el. Másrészt, sajnos, az intézmények működőképessége nem alkotmányos követelmény, így ezen utaló szabály nem hívható támasztékul; az esetleges eredményes népszavazás sem vonja maga után annak feltétlen kötelezettségét, hogy a költségvetés módosuljon.

A másik megtagadási érv szerint, alkotmányos bizonytalanság áll fenn ama tekintetben, hogy mennyi időre kötelezné a népszavazás eredménye a törvényhozást, így megalapozott következtetés, hogy az eredményes népszavazás – burkolt formában ugyan, de egyértelműen – az Alkotmány módosítását eredményezi. Nos, ez valóban

¹⁰ Még mindig fenntartom, hogy nem ártana e kizárt tárgykört még pontosabban megfogalmazni. Népszavazás-pártiságom ellenére aggályosnak tartanám, ha csak annyi lenne a tilalomfa: az adott évi költségvetésről nem lehet népszavazást kezdeményezni. Amennyiben például valaki azt indítványozná, hogy ad absurdum a 2020-as költségvetés kiadási főösszegéből 40%-ot egészségügyre kell költeni, az teljességgel megbénítaná a néphatalmat képviselő akkori kormánytöbbséget. A helyes megfogalmazás nagyjából az lehetne: olyan népszavazás tilalmazott, mely kifejezetten állami költségvetésről szól, valamint konkrétan a költségvetési törvény módosítását indukálná, illetőleg alapban befolyásolna egy későbbi költségvetési törvény létre hívását.

igen figyelemre méltó kérdés volt. A korábbi (1989. évi XVII. törvény) tartalmazott egy kétéves moratóriumot, mely idő alatt nem lehet módosítani a népszavazási döntés eredményét. A kérdéses időpontban hatályos törvény erről hallgatott, tehát tényleg nem volt egyértelmű, egy egyszerű törvénnyel vagy csak újabb népszavazással írható felül a referendum döntése.¹¹

Sziklaszilárd álláspontom viszont, hogy egy alkotmányos mulasztás semmiképp nem terhelhető a „szenedő félre”, magukra az állampolgárokra.¹² Tehát a kérdést hitelesíteni kellett volna már az akkori jogszabályi környezetben is!

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés – a fegyelmi és kártérítési felelősség mellett – törvényben szabályozza a miniszterelnök és a Kormány tagjai speciális, objektív felelősségét is a költségvetési hiány túllépéséért?”

Ez a kérdés volt álláspontom szerint az egyetlen, amely nem hitelesíthető. Nem tárgyköre miatt, hisz speciális felelősségekről – ellentétben az OVB érvelésével – nem kizárólag az alaptörvény rendelkezhetik; gondolhatunk sajátlagos munkajogi, kártérítési stb. felelősségekre. Csakhogy a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének. Magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy egy külön eme célra létrehívott konzílium megállapítja a kormány felelősségét – és semmi egyéb jogkövetkezmény nincs. Nem zárja ki azonban azt sem, hogy a helyteleníthető helyzet esetében bíróság mondja ki a végső szót, és büntetőjogi szankció-jelleggel, megszűnik az érintettek mandátuma. Ezért kellett volna körültekintőbben megfogalmazni a kérdést.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a nyugdíjasok továbbra is a 2006. október 23-án hatályos törvényi rendelkezések szerint vállalhassanak munkát?”

Az OVB megtagadó határozata szerint „a munkavállalás e sokféle, szerteágazó törvényi szabályozása miatt a népszavazásban részt vevők számára nem egyértelmű, hogy milyen szabályok fenntartása mellett voksolnának” A testület szerint a kérdés nem egyértelmű. Véleményem szerint viszont nagyon is. Hogy mely normákra vonatkozik az indítvány? Mindenre. Ennél lakonikusabb egyértelműség nincs is.

Az OVB arra hivatkozott továbbá, hogy „az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 4. § (1) bekezdésének a) pontja, továbbá a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 50. § (1) bekezdésének utaló szabálya szerint a járulék az adóval egy tekintet alá esik.” Az adózás pedig ugye kizárt tárgykör. Csakhogy ha egy jogszabályi utalás vonatkozásában egy kategória egy másik kategóriával egy tekintet alá esik, az nem jelenti azt, hogy a kettő azonos. Az alkotmány a kizárt tárgykörök között az állam javára fizetendő, pénzügyi jogi tárgyú elvonások közül az adók mellett az illetékeket nevesíti. Vagyis formállogikailag, ha a jogalkotó szándéka kiterjedt volna a járulékokra, akkor kifejezetten szerepeltetné a kizárt tárgykörök között. (Egy profán példával élve:

11 Ennek kapcsán fordult – a kérdés hitelesítésének megtagadásával párhuzamosan – az OVB Szigeti Péterrel az élen az Alkotmánybírósághoz, mely megállapította a mulasztást.

12 Mint ahogy az AB több ügyben a jogorvoslati jog tekintetében ki is mondta ugyanezt.

ha Jóska unokatestvére Pistának, Pista pedig Katának, attól Kata és Jóska még nem feltétlenül unokatestvérek.)

„Egyetért-e Ön azzal, hogy gyógyszereket továbbra is csak gyógyszerárban lehessen árusítani?” Ezen kérdés hitelesítésének az OVB nem látta akadályát.

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a háziorvosi ellátásért, fogászati ellátásért, és a járóbetegek-szakellátásért továbbra se kelljen vizitdíjat fizetni?”

A kérdés benyújtásának időpontjában a vizitdíj még nem szerepelt a költségvetésben; az ügy alkotmánybírói szakaszában viszont már igen.

Azon szakmai nézet mellett teszek hitet, hogy ha a választópolgárok előbb nyújtanak be egy kérdést, mint ahogy a kizáró körülmény beáll, quasi a megelőzés irányadó, a választópolgároké az elsőbbség, és rendeltetésellenes egy időközben bevezetett jogszabállyal kilőni a referendum lehetőségét. A büntetőeljárásban is vezérelv, hogy a bűncselekményt az elkövetéskori törvény szerint kell elbírálni, kivéve, ha az új szabály enyhébb.¹³ Talán kicsit demagógnak hangzik, de elgondolkodtató: amihez joga van a bűnözőnek, ahhoz már nincs joga az egyszerű állampolgárnak?!

Kissé hasonló összefüggés, hogy az is aggályos volna, ha a az állam bármilyen kérdésben a népszavazási kezdeményezés benyújtását követően nemzetközi szerződést kötne, és ezáltal az elrendeléskor anuláltatná a korábban engedélyezett referendumot.¹⁴

Az Alkotmánybírók említett határozataiban többször kimondta: a közvetlen demokrácia (népszavazás) a hatalomgyakorlás kivételes formája, kivételes megvalósulása esetén azonban a közvetett demokrácia (parlament) fölött áll. A közvetett hatalomgyakorlás létjogát két tényező indokolja. Az egyik praktikussági: lehetetlen minden kérdésben a népet megkérdezni. A másik abból az elméletből indul ki, miszerint az állampolgárok közössége nem tudja (egy kiskorúhoz hasonlóan) objektíven, szakmailag megítélni, hogy számára hosszú távon mi az előnyös (lásd magas adók), ezért célszerű, ha erről egy külön szervezet dönt. És mivel főleg az utóbbi tézist sokan vitatják, ezért vannak tételesen, szigorúan megállapított kizárt tárgykörök, melyeknél – a népfeltség elve miatt – tilos több tilalomfát állítani.

Kérdéses, ezen alkotmánybírói értelmezési szemlélet hogyan fog hosszú távon alakulni az Alaptörvény szövege alapján.¹⁵

Jelentős hangot kapott a fenti népszavazási eljárással párhuzamosan a médiában az a talán humoros, talán cinikus hír, hogy mintegy a Fidesz kérdéseire reáfelelve egy

13 Ez kapcsolatban áll az alább kifejtett „in dubio pro plebe” elmélettel, valamint az 52/1997. AB határozattal.

14 Magam többször használtam ezt szóbeli előadások alkalmával. Érdekes, hogy a nemzetközi szerződések „mindenhatósága” vonatkozásában lényegében ugyanezen megállapítást tartalmazza JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007., 163. o.

15 Az Alaptörvény Alapvetésében található B) cikk alapján:

..

(3) A közhatalom forrása a nép.

(4) A nép a hatalmát választott képviselői útján, *kivételesen közvetlenül* gyakorolja.

választópolgár az ingyensőrért és hasonló életbevágó dolgok miatt kezdeményezett népszavazást. Az OVB helyesen döntött úgy, hogy ezeket az indítványokat is ugyanolyan komolyan elemzi, mint a többit. A testület ugyanis csak jogszerűségi kontrollt; a kérdés fontosságának görcső alá vétele már célszerűségi döntés volna. Erre pedig maguk a választópolgárok hivatottak, mégpedig a 200 000 aláírás összegyűjtésével. A két szempont teljességgel más lapra tartozik. (Vagy össze nem gyűjtésével.) Élesen elválasztandó tehát a két szakasz, így az az OVB-tag, aki teljességgel hitelesíthetőnek tartja a privatizáció elleni népszavazást, az lehet, hogy azon majd nemmel (tehát a privatizáció mellett) szavaz. A szinte társadalmi munkában, önálló hivatal és saját iroda nélkül dolgozó OVB viszont szinte ellehetetlenült az állandó – sokszor komolytalan – népszavazási kezdeményezésektől. Ezért egészítették ki az 1998. évi III. törvényt, miszerint már magát a kezdeményezést 20 és 30 közötti számú választópolgár támogató aláírásával kell ellátni. Talán a 20 személy összegyűjtésének kötelezettsége elriaszthat a vállalhatatlan indítványoktól, a létszámlimit pedig azt a célt szolgálja, hogy a már eleve nagyszámú kezdeményező ne gyakorolhasson ekképp nyomást az testületre.¹⁶ Kérdés, hosszú távon ez a szigorítás kiszűri-e a tarthatatlan kezdeményezéseket.¹⁷

Ezen kezdeményezésekből tehát volt, amelyiket nem engedte át az OVB és volt olyan, amelyet taktikai okból visszavontak. **Végül a vizitdíjról, a tandíjról és a kórházi napidíjról engedélyezték és tartották meg a referendumot, mely érvényes és eredményes volt.**

OVB tagként kialakítottam egy ars poeticát, amelyet a római jog reguláinak mintájára a következőképpen fogalmaztam meg: *in dubio pro plebe* – kétség esetén a nép javára kell ítélni.

Általában a jogszabályok nem nyújtanak 100%-ban zsinórmértéket a jogalkalmazók számára. Ez egyrészt lehet szakmailag gyenge minőségük folyománya, másrészt viszont megjegyzendő, hogy minden élethelyzetre képtelenség előre felkészülnie a jogalkotónak, tehát ideális esetben is szükségszerű, hogy valamilyen értelmezési vezérelv legyen segítségünkre. Az öröklési jogban a „*favor testamenti*” elve szerint kétség esetén az örökhatyó lehető legteljesebb akaratának jegyében kell eljárni. Az „*in dubio pro reo*” elmélet értelmében a büntetőeljárás során teljes bizonyítottság hiányában a vádlott javára kell ítélni. Ezek mintájára alakítottam ki ítélkezési gyakorlatomban az „*in dubio pro plebe*” lemmát, miszerint, amennyiben a népszavazás átengedése tekintetében nem egyértelműek a vonatkozó rendelkezések, kétség esetén hitelesíteni kell a népszavazási kezdeményezést. Ebben a rendszerben ugyanis nincs ellenérdekű fél, az egyszerű állampolgár áll mintegy szemben a mindenkorai államhatalommal. A korábbi

16 Hasonló megállapítást tartalmaz CSINK Lóránt: *A közvetlen demokrácia* (In.: Bevezetés az alkotmányjogba, szerk.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs), HVGORAC, 2012. Budapest, 155. o.

17 Olyan módozat is elképzelhető lett volna, hogy az OVB rámutat a tarthatatlanságra, és indítványozza egy másik szerv – például az államfő – felé a kérdés komolytalaná nyilvánítását. (Ilyenkor esetleg jelentős számú kezdeményező kellene, hogy igazolja: a kérdés nem alaptalan.)

Alkotmány és az új Alaptörvény is népszuverenitás talaján áll, vagyis minden hatalom forrása maga a nép.¹⁸

A törvény kifejezetten kimondja, hogy mely esetben nincs mód, nem pedig azt teszi főszabállyá – a szűk kivételek sorjáztatásával –, hogy a népszavazás tilos. A választópolgárok összességének ugyanis jogi érdeke a népszavazás. Jogelméletileg, aki esetlegesen a tandíj bevezetését a világ legjobb ötletének tartja, és vágyát alig lehet csillapítani, hogy befizethesse már azt a csekket, az is akkor fejezheti ki hivatalos formában ezirányú véleményét, ha megtartják a referendumot.

Ahogy Kukorelli István is hasonlóan érvelt¹⁹, a korábbi alkotmány és az Alaptörvény szerint – habár az Alaptörvény gyakorlata majd meglátjuk hogyan fog alakulni – gyakorlatilag főszabály a népszavazás. Amennyiben a kizárt tárgykörök között nem szerepel az adott téma, tehát a 28/C.§-ban, illetőleg az Alaptörvény 8. cikkében, úgy abban az esetben, ha nincs konkrét kizáró tényező, akkor a népszavazást, a kérdést hitelesíteni, a referendumot pedig engedélyezni kell. Remélhetőleg az új Alaptörvény gyakorlata alapján is ez lesz majd a jogalkalmazó szervek ars poeticája, az OVB jogutódjaként létrejött Nemzeti Választási Bizottság is ezt az értelmezési utat fogja követni.

Röviden még arra szeretnék kitérni, hogy a népszavazási kampány mennyire szabályozatlan még a hagyományos választási eljáráshoz képest is. Noha ugyanazok a szabályok vonatkoznak a referendumra, itt azonban nem személyek vagy pártok között döntenek a választópolgárok, hanem álláspontok között, ehhez igazítva véleményem szerint egy kicsit kazuisztikusabban kellene megfogalmazni a vonatkozó normákat. Továbbá az 52/1997-es AB határozat kimondta, hogy nem lehet a népszavazás célját meghiúsítani onnantól kezdve, hogy azt a kérdést hitelesítették. Gyakorlatilag ez egy AB határozat indokolásában öltött testet.

„Ennek a nem anyagi természetű hatáskörmegosztásnak döntő következményei vannak a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás hierarchikus viszonyára, továbbá az előbbi függetlenségére nézve. A kezdeményezés támogatottságának teljesülése automatikusan a képviseleti szerv fölé helyezi a közvetlen hatalomgyakorlást. Az Országgyűlés az adott népszavazási kérdés tekintetében végrehajtói szerepbe kerül, s azt kell biztosítania, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás eljárását ne fenyegetse semmi, egészen az eredményes népszavazásig, amikor ez a kötelessége tartalmira fordul (ti. a döntés végrehajtására). Mivel a „szabad tárgyakon” belül az eljárás uralkodik a közvetlen hatalomgyakorlás alkotmányi szabályaiban, védelmének az eljárás egészére ki kell terjednie, attól kezdve, hogy a kezdeményezés megindul.” (52/1997. AB határozat)

Olyan távoli kérdések is felmerülnek a témával kapcsolatban, miszerint mi az, ami kötelező az Alkotmánybíróság döntéseiből. A rendelkező rész csupán vagy az indokolás is? Mi az obiter dictum, mi a ratio decidendi? A lényeg, hogy az Alkotmánybíróság

18 Ahogy magam szoktam mondani többször: nem az állam kegye a népszavazás, hanem a „nép kegye” a parlamenti kormányzás.

19 Ld. szóbeli előadás. A KRE konferenciája, 2013. május 10.

ez irányú döntése álláspontom szerint mindenkire kötelező, azonban sokszor a jogalkalmazó szervek túlzottan textualista gyakorlata miatt úgy gondolom, hogy ennek az alkotmánybírószági rendelkezésnek gyakorlatilag garanciákat kellene teremteni tételes jogszabályok, tehát törvény útján is. Ebben az esetben érvényesülne csak ténylegesen azon elv, hogy minden hatalom a népé, hiszen tudjuk, hogy egy dolog, ha valamire de iure van lehetőség és más dolog, ha de facto ténylegesen tudnak is élni vele. De facto ellehetlenítheti a népszavazást egy olyan tájékoztató köntösbe bújtatott kampány, amely vonatkozásában nincs igazán korlátozó vagy ezt rendező jogszabály.

Reményeim szerint egy új, teljes körű népszavazási törvény minél hamarabb megalkotásra kerül, annál is inkább, mert égetően szükség lenne rá esetlegesen tekintettel a várható népszavazásokra. A vitákat elkerülendő ezt még most a szakma konszenzusa alapján meg kellene, hogy alkossák.

Felhasznált irodalom

- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András (szerk.). *Az értelmezett alkotmány*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.
- CSINK Lóránt: *A közvetlen demokrácia* (In.: Bevezetés az alkotmányjogba, szerk.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs), HVG-ORAC, Budapest 2012.
- DEZSŐ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest 2003.
- JAKAB András (szerk.) *Az alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, Budapest 2009.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Pécs 2007.
- KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*, PPKÉ Kiadvány, Budapest 2002.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest 2007.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995.
- SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006.

DR. CSABA CSERVÁK

Universitätsdozent, Károli Gáspár Reformierte Universität Budapest, Juristische Fakultät

DIE VOM VOLK INITIIERTE VOLKSABSTIMMUNG – IN THEORIE UND IN DER AKTUELLEN PRAXIS UNGARNS

Die Frage der Institution Volksabstimmung verdiente eine eigene Monografie, doch an dieser Stelle möchte ich dem Leser eine Grundeinstellung, eine *ars poetica* vorstellen.

Zunächst möchte ich genau definieren, was sich hinter dem Ausdruck Volksabstimmung verbirgt. Es geht um ein Votum, bei dem die Staatsbürger mithilfe von Entscheidungsfragen ihre Meinung über Standpunkte bekunden (im Gegensatz zu klassischen Wahlen, wo sie über Personen abstimmen). Letztendlich geht es auch hier um eine Wahl, daher sind ein Abschnitt im Wahlrecht und die Bestimmungen des Gesetzes XXXVI./2013 über das Wahlverfahren maßgebend.

Warum ist die Volksinitiative zur Volksabstimmung eine wichtige Kategorie?

Ich bin der Ansicht, dass im wissenschaftlichen Diskurs neben der indirekt ausgeübten Macht – gemeint ist die Machtausübung durch das vom Volk gewählte Parlament – der direkten, vom Volk ausgeübten Macht wenig Platz eingeräumt wird. Falls die Bürger eine Volksabstimmung nicht selbst erzwingen können, kann man meiner Ansicht nach nicht über eine Machtausübung durch das Volk im klassischen Sinne sprechen, höchstens erklären, dass die jeweilige Macht ihre Ideen gern durch die Wähler bestätigen lässt, doch diese Legitimation durch Abstimmung kann nicht als eine Kontrolle, als Balancefaktor der offiziellen, indirekten staatlichen Institution betrachtet werden.

Die Institution der Volksabstimmung ist in zahlreichen Ländern gebräuchlich. Es gibt allerdings etliche Staaten – so z. B. England, Spanien (hier gab es Veränderungen seit dem Beitritt zur Europäischen Union), Kroatien oder Rumänien – in denen zwar die Institution als solche bekannt ist, doch auf klassischer Weise, also vom Volk erzwungen, nicht durchgeführt werden kann.¹ Die rumänische und die kroatische Verfassung legen fest, dass das Staatsoberhaupt bzw. die Regierung eine Volksabstimmung auslösen kann, und so wurde auch in den früheren Bestimmungen Spaniens verfügt. Die Dänen und die Letten haben ein ganz eigenes Modell eingeführt. In Dänemark kennt man die Volksinitiative nicht, hier ist die jeweilige parlamentarische Opposition, ein Drittel des Abgeordneten berechtigt, gegen ein Gesetz das Abrogativ-Referendum zu initiieren. Dieses eigenartige Rechtsinstitut kann man gut gebrauchen

¹ KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*, PPKÉ, Budapest 2002., S. 9-10

aber auch missbrauchen, und die politische Kultur ist der Garant dafür, dass es nicht zur missbräuchlichen Rechtsausübung kommt.²

Viele kennen die Ansicht, wonach die Staaten des Baltikums seit Abbau des Staatssozialismus eine eigene und mustergültige Entwicklung genommen hätten. Besonders die Letten werden häufig hervorgehoben, doch die vom Volk initiierte Volksabstimmung kennt man dort auch nicht. Es gibt aber die Möglichkeit, dass auf Verlangen des Staatsoberhauptes oder eines Drittels der Abgeordneten oder aus eigener Initiative des Parlaments das Inkrafttreten eines bereits verabschiedeten Gesetzes verschoben wird, und erst einmal die Wähler befragt werden, ob sie darüber in einem Abrogativ-Referendum abstimmen möchten.³ In einem solchen Fall muss – falls 10 % der Wahlberechtigten dafür sind – über das mögliche Inkrafttreten des Gesetzes ein Referendum abgehalten werden. Dieses Quorum von 10 Prozent ist recht hoch, die Möglichkeit der rechtsmissbräuchlichen Anwendung ist fast ausgeschlossen. Die Verfassung Lettlands kennt noch eine ähnliche eigenartige Institution, die davon handelt, dass der Staatspräsident ein Referendum ansetzen kann darüber, ob es vorgezogene Wahlen geben soll. Dieser doppelte „Filter“ gewährleistet, dass das Parlament zuverlässig arbeitet, jedoch in einer Krisensituation nicht in der Lage ist, die Gesetzgebung einzuzementieren.

Nun zur eigentlichen, vom Volk initiierten Volksabstimmung:

Die Schweiz verfügt bekanntermaßen über eine reiche Kultur an Referenden und jede Menge rechtlicher Möglichkeiten dafür. Darüber hinaus haben die Weststaaten der USA traditionell das Referendum, auf Bundesebene allerdings kennt man die Referenden überhaupt nicht.⁴

Neben Ungarn nutzt man in Litauen, Slowenien und in der Slowakei dieses Rechtsinstrument. Nachfolgend wird die Rede sein von den ausgeschlossenen Gegenständen, über die keine Volksabstimmung initiiert werden kann, bzw. über die Mindestanzahl der Wähler, die eine Volksinitiative auslösen können. In der Slowakei braucht eine Volksinitiative 350.000 Unterschriften, eine recht hohe Schwelle verglichen mit Ungarn oder mit der slowakischen Bevölkerungszahl.⁵ Das in Litauen vorgeschriebe-

2 Hinzugefügt werden muss, dass es dort eine andere politische Kultur sich gefestigt hatte. Außerdem ist die äußerst proportional angelegte Wahlmethode bzw. das fragmentierte Parlament so vorteilhaft, weil eine Übereinkunft innerhalb der Opposition über die Unterstützung mit einem Drittel des Parlaments schwierig ist.

3 KILÉNYI siehe oben, S. 11

4 DEZSÓ Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998., S. 129.

5 In der Slowakei ist die Liste der ausgeschlossenen Themen kürzer – über Steuern und andere Abgaben, über Angelegenheiten des Staatshaushalts sowie über Grundrechtewird keine Volksabstimmung zugelassen. Siehe KOCIS Miklós: *Szlovák Köztársaság* (In.: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (Hrsg.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.), S. 484

ne Quorum von 200.000 Unterschriften ist auch hoch, das von 40.000 in Slowenien wiederum relativ niedrig, so dass selbst mit der Bevölkerungszahl des Landes verglichen den Wählern eine liberale, weniger einschränkende Möglichkeit geboten wird.

In Italien nutzt man das abrogative Referendum, man braucht die Unterschrift von 500.000 Wahlberechtigten (niedriges Quorum verglichen mit der Bevölkerungszahl), um ein Referendum zur Aufhebung eines Gesetzes zu initiieren. Wenn die dafür angesetzte Frist abgelaufen ist oder die geforderte Anzahl an Unterschriften nicht erreicht ist, wird das Gesetz wirksam.⁶

Möglicher Gegenstand von Volksabstimmungen:

Im Allgemeinen wird in der Verfassung definiert, welche Gegenstände von vornherein nicht zugelassen werden. Das Volk wird für „nicht volljährig“ gehalten in Themen wie Haushalt, Finanzen und Steuern. Wissenschaft und Politik sind der Ansicht, dass die Bürger nicht in der Lage seien, ihre langfristigen Interessen weise und objektiv abzuwägen, daher sollte in solchen Fragen nur die indirekte Machtausübung maßgebend sein, es sollte also das Parlament entscheiden.

Ähnlich verhält es sich mit dem ungarischen Recht, ein wenig auch mit dem slowakischen und dem portugiesischen, doch bei uns ist die Liste der nicht zugelassenen Gegenstände etwas länger. Im neuen Grundgesetz gibt es, verglichen mit der früheren Verfassung, meiner Ansicht nach keine großen Veränderungen diesbezüglich. Als 1989 das Gesetz Nr. XVII. über die Volksabstimmungen verabschiedet wurde, gab es noch weniger ausgeschlossene Themen, zu diesen gehörten personelle Fragen zum Beispiel, und die klassische Kategorie Haushalt, doch das Verfassungsgericht und der Landeswahlausschuss haben die Liste erheblich erweitert.

Nun möchte ich kurz darauf zu sprechen kommen, wie eine Volksabstimmung initiiert werden kann. Auch in dieser Hinsicht gab es Veränderungen, denn zu Anfang der 1990-er Jahre musste man erst nach der Unterschriftensammlung die Zulassung der Volksabstimmung beantragen, die Frage sozusagen bestätigen lassen. Das führte allerdings dazu, dass die Wähler völlig umsonst bemüht wurden, denn mehrere Male kamen auf die Weise mehrere Hunderttausend Unterschriften auf den Tisch des Landeswahlausschusses, obwohl von vornherein klar war, dass der Gegenstand des Begehrens aus den Volksabstimmungen ausgeschlossen ist. Das Jahr 1997 brachte eine Gesetzesschwemme mit sich, diese und die Verfassungsänderung bzw. das Gesetz III/1998 sorgten für die Voraussetzungen, die im Großen und Ganzen heute noch gelten. Es geht kurz um Fragen des Haushalts und der Steuern, um Personalfragen und die Auflösung des Parlaments, um die allgemeine Amnestie und die besondere Rechtsordnung, sowie um Verpflichtungen aus internationalen Verträgen. Das Verfassungsgericht erweiterte in seiner Praxis diese Liste. Inzwischen beschied das Verfassungsgericht, dass über Verfassungsänderungen auch keine Volksabstimmungen durchgeführt werden dürfen.

⁶ DEZSÓ s.o. S. 129

Seit 1998 muss man erst einmal beim Landesausschuss die Frage zur Bestätigung einreichen, gegen die Entscheidung des Ausschusses kann man beim Verfassungsgericht Rechtsmittel einlegen. Seit Beschluss des Grundgesetzes ist die Kurie das Forum in zweiter Instanz, an das man sich wenden kann. Nur in Bezug auf den Beschluss über die vom Parlament angesetzte Volksabstimmung aufgrund vorher registrierter Unterschriften gibt es die Möglichkeit, beim Verfassungsgericht vorzugehen. Das Verfassungsgericht fasste, die Praxis des Landesausschusses übernehmend, laufend einschlägige Beschlüsse nach 1990 und sogar 1993 – hervorheben möchte ich den Beschluss Nr. 52/1997. Das Verfassungsgericht argumentierte damit, dass über eine Verfassungsänderung grundsätzlich kein Referendum abgehalten werden kann.⁷ Es gab eine diesbezügliche Formulierung im § 28/C der Verfassung, die besagte, dass über Bestimmungen der Verfassung, die von den Volksabstimmungen handeln, keine Volksabstimmungen durchgeführt werden können. Durch die Auslegung *e contrario* – Lehrbücher des Rechts halten diesen Fall für das Paradebeispiel des Gegenschlusses – gibt es bezüglich anderer Bestimmungen der Verfassung durchaus die Möglichkeit, eine Volksabstimmung auszulösen. Viele vertraten diesen Standpunkt, doch Professor Géza Kilényi zählte zu den schärfsten Kritikern der Argumentation des Verfassungsgerichts, und diese Kritik hat meine Ansicht stark beeinflusst.

Das Verfassungsgericht erklärte in seinem Beschluss Folgendes: Weil die Ordnung des Verfassungsprozesses in der Verfassung selbst streng und ausführlich geregelt ist, und unter den Verfahrensabschnitten die Volksabstimmung nicht genannt wird, könne man über die Änderung der Verfassung grundsätzlich keine Volksabstimmung initiieren. Die Gegenargumentation von Professor Kilényi lautete so: Auch der Ablauf der Gesetzgebung wird in der Verfassung ausführlich geregelt. Im Prozess der Gesetzgebung wird die Volksabstimmung als möglicher Abschnitt auch nicht genannt. Somit könnte man bezüglich keines Gegenstandes der Gesetzgebung ein Referendum ansetzen. Und weil in Ungarn die Gesetzgebung ihren Wirkungskreis auf alles übertragen kann, dürfte man in keiner Angelegenheit eine Volksabstimmung initiieren. Das Recht bezeichnet so etwas als *argumentum ad absurdum*, also eine absurde Schlussfolgerung, so dass eindeutig wird, dass der Standpunkt unhaltbar ist. An dieser Stelle möchte ich darauf hinweisen, dass es eine Kategorie gibt – auch in Géza Kilényis Auslegung – wonach öffentlich-rechtlich verpflichtende Entscheidungen möglich wären. Das heißt, aus einer anderen Rechtsvorschrift folgend ist das Parlament verpflichtet – wegen sonstiger Bestimmungen – für bestimmte Entscheidungen zu stimmen, und diese kann auch als eine solche Entscheidung betrachtet werden.⁸

⁷ Ich persönlich kann mich mit der folgenden Argumentation identifizieren; doch als Mitglied im Landesausschuss – beim Respektieren des Standpunkts des Verfassungsgerichts als Forum für Rechtsbehelf – war ich in ähnlichen Fällen nach Darstellung meiner Meinung gezwungen, für die Ablehnung zu stimmen.

⁸ KILÉNYI s. o. S. 18-26

In Ungarn bedeutet das Ergebnis einer Volksabstimmung – im Gegensatz zu den Staaten des Baltikums – an und für sich noch keine Rechtsvorschrift, die Entscheidung nimmt in der Hierarchie der Rechtsquellen noch keinen Platz ein. Sie bedeutet für das Parlament nur eine bindende Kraft, wonach das Parlament verpflichtet ist, als Ergebnis des Referendums ein Gesetz zu verabschieden. Nach dem Gesetz aus dem Jahre 1989 beinhaltete das Gesetz III./1998 keine Bestimmung in diesem Sinne. Ich wandte mich an das Verfassungsgericht mit einer Zivilinitiative, damit es die Verfassungswidrigkeit im Versäumnis feststellt, weil ich der Ansicht war, dass keine der Rechtsvorschriften genau regele, was es bedeutet, dass das Ergebnis der Volksabstimmung verpflichtend sei für das Parlament. Das Verfassungsgericht traf seine Entscheidung nach fünf Jahren – zu der Zeit schloss sich mir Péter Szigeti im Namen des Landeswahlausschusses an, auch wenn mit einer anderen Argumentation – in dem Sinne, dass der Antrag begründet sei, und dass der Gesetzgeber genau definieren muss, was sich hinter der Verpflichtung verbirgt. Danach wurde im Gesetz über die Volksabstimmung III./1998 verankert, dass das Parlament innerhalb von 180 Tagen nach dem Referendum ein Gesetz verabschieden muss, bzw. dass drei Jahre lang – ähnlich wie in der Slowakei – das Ergebnis des Referendums weder durch die Gesetzgebung noch durch eine Volksabstimmung geändert werden kann. Damit wurde ein wichtiger Schritt gemacht.

Nun möchten wir kurz darstellen, was für Volksabstimmungen in Ungarn bisher gab, die tatsächlich vom Volk initiiert und wirklich abgehalten wurden. Nach Verabschiedung des neuen, auch heute wirksamen Volksabstimmungsgesetzes (III./1998) wurden in Ungarn eigentlich zwei vom Volk initiierte Referenden durchgeführt. Einmal die „doppelte“ Volksabstimmung am 5. Dezember 2004 gegen das Krankenausgesetz, bzw. über die – wie allgemein bezeichnet – „doppelte Staatsbürgerschaft“. Die Fragen waren vom Landeswahlausschuss zugelassen, also bestätigt.⁹ Der darauf folgende größere Versuch verlief eher abenteuerlich. Nach den Ereignissen am 23. Oktober 2006 kündigten die Abgeordneten der Partei FIDESZ, damals noch in der Opposition, eine Volksinitiative mit sieben Fragen an.

An dieser Stelle möchte ich der Frage nachgehen, wieweit die genannten Fragen zulässig sind.

Von den zuerst eingereichten Fragen wurden zwei schon längst vom Landeswahlausschuss genehmigt.

„Sind Sie damit einverstanden, dass die öffentlichen Gesundheitseinrichtungen, die Krankenhäuser, im staatlichen, kommunalen Besitz bleiben?“ Diese Frage ist eigentlich identisch mit der Frage, die bei der von der Arbeiterpartei 2004 initiierten, am 5. Dezember 2004 abgehaltenen Volksabstimmung gestellt wurde.

⁹ Die Bestätigung wurde von mehreren Seiten kritisiert, in erster Linie unter Berufung auf die Verletzung von Pflichten aus internationalen Verträgen. Das Verfassungsgericht wies die Kritiken zurück.

„Sind Sie damit einverstanden, dass es dem Landwirt in Familienwirtschaft – gemäß Gesetz LV/1994 über Agrarböden, wirksam gemäß dem Zustand am 15. Juni 2002 – im Falle des Erwerbs von Agrarboden oder Bauernhof an erster Stelle das Vorkaufsrecht zusteht?“ Die Bewegung „Hajrá Magyarország“ [Vorwärts Ungarn] ließ diese Frage im Sommer 2002 bestätigen. (Anmerken möchte ich, dass der Landeswahlausschuss damals die Zulassung der Frage mit einer äußerst komplizierten Argumentation ablehnte, die nur darauf ausgerichtet war, dass unser mit der EU abgeschlossenes Übereinkommen über Böden nicht einseitig von der ungarischen Regierung abgeändert werden sollte.

Es gab seitdem keine relevanten Veränderungen in den gesetzlichen Bestimmungen, so dass die Initiativen ohne inhaltliche Prüfung zugelassen werden mussten.

„Sind Sie damit einverstanden, dass die Studenten, deren Studienplatz aus öffentlicher Hand finanziert wird, keinen Ausbildungsbeitrag zahlen müssen?“ Wegen des Bezugs zum Haushalt verweigerte der Landeswahlausschuss die Zulassung der Unterschriftenlisten. Doch infolge des Einspruchs gegen diesen Bescheid vernichtete das Verfassungsgericht die Entscheidung des Landeswahlausschusses, und verpflichtete das Gremium zum neuen Verfahren mit dem Hinweis, dass nach konsequenter Praxis des Verfassungsgerichts keineswegs alle gesetzlichen Bestimmungen, die einen finanziellen, haushaltsmäßigen Bezug haben, dem Begriff Haushaltsgesetz zugeordnet werden können.

Dieses Argument ist restriktiv zu verstehen, denn alles, sogar die formellen, symbolischen Fragen haben irgendeinen Bezug zum Haushalt, so z. B. muss man Formulare ausdrucken lassen, Sekretärinnen damit beauftragen, usw.

Ich selbst war derjenige, der von diesem Argument das erste Mal Gebrauch machte – schließlich haben alle Angelegenheiten indirekt einen Haushaltsbezug, und so gesehen kann man unter Berufung darauf die Zulassung einer Frage nicht ablehnen, denn dann könnte man überhaupt keine Volksabstimmungen abhalten. (Damals wurde diese Argumentation in der Diskussion über die Volksabstimmung zu den Krankenhäusern genannt, und führte zur Bestätigung – Zulassung – der Frage.) In dieser Hinsicht würde alles, das einen Haushaltsbezug hat, die Volksabstimmung in allen Fragen regelrecht ausschließen. Daher entschied das Verfassungsgericht, dass nur über das Haushaltsgesetz des betroffenen Jahrs, bzw. vereinfacht ausgedrückt, nur über solche Themen keine Volksabstimmung initiiert werden darf, in deren Folge dann eine Abänderung des Haushaltsgesetzes begründet wäre.¹⁰ Es handelt sich um

¹⁰ Ich bleibe dabei, dass die nicht zugelassenen Themen noch genauer definiert werden müssten. Obwohl ich für Volksabstimmungen bin, hielt ich für bedenklich, wenn es damit getan wäre – über den Haushalt des Jahres dürfe keine Volksabstimmung initiiert werden. Wenn z. B. jemand den Antrag stellte, dass vom Gesamtbetrag der Ausgabenseite des Haushalts 2020 ad absurdum 40% für das Gesundheitswesen ausgegeben werden sollten, würde das die aktuelle Regierungsmehrheit, die Vertreter der Volkssouveränität, völlig lahmlegen. Die richtige Formulierung müsste etwa lauten: Eine solche Volksabstimmung ist verboten, die ausdrücklich vom Staatshaushalt

einen wichtigen Meilenstein, denn praktisch gesehen festigte sich diese Einstellung erst jetzt im ungarischen Recht. Im Falle der Initiative von FIDESZ traf das Verfassungsgericht dementsprechend seine Entscheidung, doch weil im Sinne der damaligen Bestimmungen das Gericht die Frage nicht selbst zulassen konnte, wies es den Landeswahlausschuss an, ein neues Verfahren durchzuführen.

Der Landeswahlausschuss verweigerte trotz dieses Hinweises auch das zweite Mal die Bestätigung und argumentierte so: Die Planung des Budgets der Bildungseinrichtungen für das Jahr 2007 erfolgt unter Beachtung sowohl der Förderungen aus öffentlicher Hand gemäß Haushaltsgesetz, als auch der direkten Einnahmen der einzelnen Bildungseinrichtungen. Infolge einer erfolgreichen Volksabstimmung, die den Gesetzgeber verpflichten würde, die Studiengebühr zu streichen, müssten die Hochschulen und Universitäten die deshalb weggefallenen Einnahmen – um den Betrieb aufrechtzuerhalten – aus Haushaltsmitteln ersetzt bekommen, so dass u. U. die Einnahmeseite des zentralen Haushalts nachträglich korrigiert werden müsste.

Dazu möchte ich folgende Anmerkung machen: Die Planung des Staatshaushalts für das Jahr 2007 war zum gefragten Zeitpunkt bereits abgeschlossen, daher könnte die Frage formell erst 2008 von Relevanz sein, da wurde die Planungsarbeit für den Haushalt noch nicht einmal begonnen. Andererseits ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Bildungseinrichtungen leider keine verfassungsmäßige Verpflichtung, auf diese Bestimmung kann man sich nicht berufen, und eine evtl. erfolgreiche Volksabstimmung erzwingt nicht unbedingt, dass der Staatshaushalt geändert wird.

Dem anderen Argument der Ablehnung nach bestünde eine verfassungsmäßige Unsicherheit in Bezug darauf, für welchen Zeitraum das Ergebnis der Volksabstimmung den Gesetzgeber verpflichten würde, so dass die Schlussfolgerung begründet sei, dass eine erfolgreiche Volksabstimmung – zwar implizite doch eindeutig – eine Verfassungsänderung bewirken würde. Nun, das war wirklich eine beachtenswerte Frage. Das frühere Gesetz (XVII/1989) beinhaltete ein zweijähriges Moratorium, während dieser Zeit konnte man das Ergebnis der Entscheidung per Volksabstimmung nicht abändern. Das zur fraglichen Zeit wirksame Gesetz beinhaltete keine Aussage dazu, es war also wirklich nicht eindeutig, ob das Ergebnis des Referendums durch ein einfaches Gesetz oder durch ein neues Referendum überschrieben werden kann.¹¹

Es ist meine feste Überzeugung, dass ein Verfassungsversäumnis keineswegs der betroffenen Partei, d. h. dem Staatsbürger angelastet werden darf.¹² Die Frage hätte also bereits im damaligen Kontext zugelassen werden müssen!

handelt, und konkret die Änderung des Haushaltsgesetzes bewirken, bzw. grundsätzlich die Verabschiedung eines späteren Haushaltsgesetzes beeinflussen würde.

¹¹ In diesem Zusammenhang wandte sich der Landeswahlausschuss mit Péter Szigeti an der Spitze gleichzeitig mit der verweigerten Zulassung der Frage an das Verfassungsgericht, das ein Versäumnis feststellte.

¹² Das Verfassungsgericht stellte das Gleiche in mehreren Sachen zum Rechtsbehelf fest.

„Sind Sie damit einverstanden, dass das Parlament – bei Disziplinar- und Schadenshaftung – die spezielle, objektive Verantwortung des Ministerpräsidenten und der Regierungsmitglieder für die Überschreitung des Haushaltsdefizits im Gesetz reguliert?“

Meiner Ansicht nach war diese Frage die einzige, die nicht zugelassen werden durfte. Nicht wegen des Gegenstands, denn über spezielle Haftungen kann – im Gegensatz zur Argumentation der Landeswahlkommission – nicht ausschließlich das Grundgesetz bestimmen; man denke nur an besondere Haftung in Arbeits- oder Schadensrecht. Allerdings erfüllt die Frage nicht die Forderung nach Eindeutigkeit. Auch die Möglichkeit ist hier inbegriffen, dass ein extra zu diesem Zweck aufgestelltes Gremium die Verantwortung der Regierung feststellt, und es gibt sonst keine anderen Rechtsfolgen. Es wird aber auch nicht ausgeschlossen, dass bei Missbilligung das Gericht das letzte Wort spricht, und als eine Art strafrechtliche Sanktion den Betroffenen das Mandat entzogen wird. Deshalb hätte man die Frage mit mehr Umsicht formulieren müssen.

„Sind Sie damit einverstanden, dass Rentner weiterhin im Sinne des am 23. Oktober 2006 geltenden Rechts einer Beschäftigung nachgehen können?“

Nach dem abschlägigen Bescheid des Landeswahlausschusses „ist es wegen der komplexen gesetzlichen Regelung der Beschäftigungsverhältnisse für die Wähler bei einer Volksabstimmung nicht eindeutig, für welche Bestimmungen sie votieren würden.“ Der Ausschuss war der Ansicht, dass die Frage nicht eindeutig ist. Meiner Ansicht nach ist sie sehr wohl eindeutig. Auf welche Bestimmungen bezieht sich die Frage? Auf alle. Eine noch lakonischere Eindeutigkeit kann es gar nicht geben.

Der Landeswahlausschuss berief sich des Weiteren darauf, dass „nach §4 Absatz 1. Satz a) des Steuergesetzes XCII/2003, sowie nach der verweisenden Bestimmung des § 50 Abs. 1. des Gesetzes LXXXX/1997 über den Anspruch der Sozialversicherungsnehmer und der Privatversicherten sowie über die Deckung dieser Leistungen, für Beiträge und Steuern das Gleiche gilt“. Steuern wiederum sind (als Gegenstand) nicht zugelassen. Doch wenn bezüglich eines Verweises auf ein Gesetz die eine Kategorie mit der anderen gleichgestellt wird, bedeutet es noch lange nicht, dass die beiden identisch sind. Die Verfassung nennt unter den ausgeschlossenen Gegenständen unter den finanzrechtlichen Abgaben zugunsten des Staates über die Steuern hinaus auch die Gebühren. Formallogisch bedeutet das soviel, dass wenn die Absicht des Gesetzgebers sich auch auf die Beiträge erstreckt hätte, hätte er diese unter den ausgeschlossenen Gegenständen ausdrücklich erwähnt. (Um ein einfaches Beispiel zu nennen: Wenn Joseph Stephans Cousin ist, Stephan wiederum der Cousin von Katharina, müssen Joseph und Katharina nicht unbedingt Cousins sein.)

„Sind Sie damit einverstanden, dass Medikamente weiterhin nur in Apotheken verkauft werden können?“ Hier sah der Landeswahlausschuss keine Veranlassung die Zulassung abzulehnen.

„Sind Sie damit einverstanden, dass für die Betreuung durch den Hausarzt, für die zahnärztliche Versorgung und für die medizinische Versorgung in der Polyklinik

weiterhin keine Praxisgebühr gezahlt werden muss?“

Zum Zeitpunkt der Initiative war die Praxisgebühr im Staatshaushalt noch nicht eingestellt; doch als sie vor das Verfassungsgericht kam, schon.

Ich bin für den Standpunkt, dass wenn die Wähler einen Antrag stellen, noch bevor der Umstand, der zum Ausschluss führte eintritt, quasi die Vorbeugung maßgebend ist, die Wähler haben also den Vortritt, und es ist funktionswidrig, die Volksabstimmung mithilfe einer inzwischen eingeführten Rechtsvorschrift zu vereiteln. Auch im Strafrecht gilt als Prinzip, dass man eine Straftat aufgrund des Gesetzes beurteilt, das zur Tatzeit galt, ausgenommen, die neue Rechtsvorschrift ist milder.¹³ Vielleicht klingt etwas populistisch, sollte aber nachdenklich stimmen: Worauf ein Verbrecher einen Anspruch hat, hat der einfache Staatsbürger keinen?!

Der Zusammenhang ist ähnlich: Wäre es auch bedenklich, wenn der Staat nach einer eingereichten Volksinitiative einen internationalen Vertrag abschließen, und dadurch das bereits zugelassene Referendum beim Ansetzen annullieren würde?¹⁴

In seinen genannten Entscheidungen stellte das Verfassungsgericht mehrfach fest: Die direkte Demokratie (Volksabstimmung) stellt eine besondere Form der Machtausübung dar, bei ihrer Umsetzung im Ausnahmefall aber steht sie über der repräsentativen Demokratie (Parlament). Die Existenz der indirekten Machtausübung wird durch zwei Faktoren begründet. Da ist zunächst die Praktikabilität: Es ist unmöglich, das Volk zu jedem Thema zu befragen. Dann ist noch die Theorie da, wonach die Gemeinschaft der Staatsbürger nicht in der Lage sei (ähnlich wie Minderjährige) objektiv und professionell zu beurteilen, was für sie langfristig vorteilhaft ist (siehe hohe Steuern), daher sei zweckmäßig, in solchen Fragen eine andere Organisation die Entscheidungen treffen zu lassen. Und weil diese letztgenannte These von vielen bestritten wird, gibt es streng und ausführlich definierte ausgeschlossene Gegenstände, auf diese bezogen wiederum verboten ist, wegen des Prinzips der Volkssouveränität mehrere Verbote auszusprechen.

Fraglich ist, wie diese Auslegungseinstellung des Verfassungsgerichts sich langfristig entwickelt in Anlehnung an den Text des Grundgesetzes.¹⁵

In den Medien fand parallel zum Volksabstimmungsverfahren eine witzige, vielleicht zynische Meldung starken Widerhall. Ein Wähler wollte – vielleicht als eine Art Reaktion auf die Fragen von FIDESZ – eine Volksabstimmung für Gratisbier und ähnlich lebenswichtige Sachen initiieren. Der Landeswahlausschuss handelt richtig, wenn er auch diese Initiativen genauso ernst prüft, wie alle anderen. Das Gremium

13 Das steht mit der o. g. Theorie “in dubio pro plebe” im Zusammenhang, sowie mit dem Beschluss des VG 52/1997.

14 Ich habe darauf in mündlichen Referaten mehrmals hingewiesen. Es ist interessant, dass in Bezug auf die “Allmacht” der internationalen Verträge die gleichen Feststellungen gemacht werden von: JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2007., S. 163.

15 gemäß Artikel B) - Grundlegendes - im GG

(3) Alle Macht geht vom Volk aus.

(4) Das Volk übt seine Macht über seine gewählten Vertreter, *im Ausnahmefall* unmittelbar aus.

kontrolliert nur die Rechtmäßigkeit, die Prüfung der Relevanz einer Frage bedeutete schon eine Entscheidung über die Zweckmäßigkeit. Das allerdings steht den Wählern zu, und zwar durch die Registrierung (oder Nicht-Registrierung) von 200.000 Unterschriften. Die beiden Gesichtspunkte sind zwei Paar Schuhe. Die beiden Abschnitte sind streng zu trennen, so dass möglich ist, dass ein Mitglied der Landeswahlkommission die Volksabstimmung gegen die Privatisierung für zulässig hält, jedoch beim Referendum die Frage verneint, also für die Privatisierung ist. Der Wahlausschuss arbeitete fast ehrenamtlich, verfügte über kein eigenes Büro und Amt, und wurde mit – oft unseriösen – Volksinitiativen beinahe überflutet. Deshalb wurde das Gesetz III/1998 damit ergänzt, dass die Initiative selbst von 20-30 Wählern durch ihre Unterschriften unterstützt werden muss. Diese Pflicht, 20 Personen für die Sache zu gewinnen, schreckt vielleicht die unmöglichen Begehren ab, und die obere Grenze verhindert, dass eine große Zahl an Initiatoren Druck auf den Ausschuss ausübt.¹⁶ Fraglich ist, ob diese Einschränkungen aus den Initiativen die unhaltbaren langfristig herausfiltert.¹⁷

Von den Initiativen sind also einige vom Landeswahlausschuss nicht zugelassen worden, andere wurden aus taktischen Gründen zurückgezogen. Schließlich wurde ein Referendum über die Praxisgebühr, die Studiengebühr und das Tagesgeld in Krankenhäusern zugelassen und abgehalten.

Als Mitglied im Landeswahlausschuss habe ich für mich eine *ars poetica* entwickelt, als Vorbild diente das Römische Recht: *In dubio pro plebe* – im Zweifel für das Volk (sollte man urteilen).

Für Rechtsanwender bieten die Gesetze meistens nicht zu 100% einen Maßstab. Das kann einerseits die Folge der schwachen fachlichen Qualität sein, doch anzumerken ist auch, dass es dem Gesetzgeber unmöglich ist, sich auf jede Lebenslage vorzubereiten. Daher ist es auch im Idealfall erforderlich, dass dem Bürger eine Leitlinie hilft. Im Erbrecht muss man nach dem Prinzip des „*favor testamenti*“, vorgehen, d. h. der Wille des Erblassers hat Vorrang. Im Sinne von „in dubio pro reo“ darf der Angeklagte im Strafprozess nicht verurteilt werden, wenn Zweifel an seiner Schuld verbleiben. Diese Prinzipien dienten mir als Vorbilder in meiner Bemühung um die Entwicklung meines Leitsatzes „in dubio pro plebe“. Sollten also die einschlägigen Bestimmungen in Bezug auf eine Volksabstimmung nicht eindeutig sein, muss die Volksinitiative im Zweifelsfall zugelassen werden. Denn in diesem System gibt es keine gegnerischen Parteien, hier geht der einfache Staatsbürger gegen die jeweilige Staatsgewalt vor. Die frühere Verfassung und das jetzige Grundgesetz fußen auf der

16 Eine ähnliche Feststellung beinhaltet: CSINK Lóránt: *A közvetlen demokrácia* (In.: Bevezetés az alkotmányjogba, Hrsg.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs), HVGORAC, 2012. Budapest, S. 155.

17 Es wäre auch möglich gewesen, dass der LWA auf die Unhaltbarkeit hinweist, und an eine andere Institution, z. B. an den Staatspräsidenten einen Antrag stellt, damit die Frage für unseriös erklärt wird. (In solchen Fällen müsste vielleicht eine große Anzahl an Initiatoren bestätigen, dass die Frage nicht grundlos ist.)

Volkssouveränität, beide bekennen, dass alle Macht vom Volke ausgeht.¹⁸

Das Gesetz erklärt ausdrücklich, in welchen Fällen keine Möglichkeit zur Volksabstimmung besteht, und macht nicht das Verbot, bei Aufzählung einiger Ausnahmen, zur Grundregel. Eine Volksabstimmung liegt nämlich im rechtlichen Interesse der Gesamtheit der Wähler und Wählerinnen. Rechtstheoretisch gesehen kann derjenige, der darauf brennt, die Studiengebühr zu bezahlen, weil er diese für die beste Idee der Welt hält, diese seine Meinung in offizieller Form dann kundtun, wenn ein Referendum abgehalten wird.

Ähnlich argumentierte auch István Kukorelli.¹⁹ Für die frühere Verfassung und das neue Grundgesetz gilt die Volksabstimmung praktisch als wichtigste Regel, auch wenn erst einmal abgewartet werden muss, was die Praxis mit sich bringt. Sollte ein Thema nicht unter den ausgeschlossenen Gegenständen genannt sein – im § 28/C bzw. im Artikel 8 des GG – und sollte es keine ausschließenden Faktoren geben, muss die Frage bestätigt, und die Volksabstimmung zugelassen werden. Hoffentlich wird das Motto des Gesetzgebers auch in Kenntnis der Entscheidungspraxis nach dem neuen GG genauso lauten, und auch der Nachfolger des Landeswahlausschusses, die Nationale Wahlkommission dieser Auslegung folgen.

Ich möchte noch kurz darauf eingehen, wie wenig reguliert die Volksabstimmungskampagne doch ist, selbst im Vergleich mit der herkömmlichen Wahlkampagne. Obwohl für ein Referendum die gleichen Bestimmungen gelten, entscheiden sich die Wähler nicht für bestimmte Personen oder Parteien, sondern für oder gegen bestimmte Standpunkte. Daher müsste man meiner Meinung nach die betreffenden Regelungen etwas mehr kasuistisch formulieren. Darüber hinaus wird im Beschluss 52/1997 des Verfassungsgerichts festgestellt, dass das Ziel einer Volksabstimmung ab der Zulassung der Frage nicht vereitelt werden kann. In der Begründung heißt es:

„Die nicht materielle Abgrenzung der Zuständigkeiten hat auf die hierarchische Beziehung von direkter und repräsentativer Machtausübung, sowie in Bezug auf die Unabhängigkeit der erstgenannten Macht entscheidende Folgen. Die Erfüllung der Forderung nach Unterstützung der Initiative stellt die direkte Machtausübung automatisch über das repräsentative Organ. Das Parlament gerät in Bezug auf die betreffende Volksabstimmung in eine Rolle als durchführende Gewalt, und muss dafür sorgen, dass das Verfahren der unmittelbaren Macht durch nichts gefährdet wird, ganz bis zum erfolgreichen Referendum, wo dann diese seine Verpflichtung zur inhaltlichen Pflicht wird (d.h. Ausführung der Entscheidung). Weil innerhalb der „freigegebenen Gegenstände“ in den Verfassungsbestimmungen das Verfahren für die direkte Macht vorherrscht, muss sich der Schutz auf das gesamte Verfahren erstrecken, vom Beginn der Initiative an.“ (Beschluss 52/1997 Verfassungsgericht)

¹⁸ Wie zu sagen pflege: Die Volksabstimmung ist nicht eine vom Staat gewährte Gnade, sondern das Regieren durch das Parlament ist eine vom Volk gewährte Gnade.

¹⁹ siehe mündlicher Vortrag auf der Konferenz der KRE am 10. Mai 2013

Zum Thema könnte man noch Fragen stellen, wie: Was ist bindend unter den Entscheidungen des Verfassungsgerichts? Nur der Tenor, oder auch die Begründung? Was ist *obiter dictum*, und was *ratio decidendi*? Wichtig dabei ist, dass eine diesbezügliche Entscheidung des Verfassungsgerichts für alle bindend ist, doch wegen der übertrieben textualistischen Auffassung in der Praxis der Rechtsanwender bin ich der Meinung, dass diese Entscheidung des Verfassungsgerichts praktisch für Garantien sorgen müsste, und zwar auch in Form von Gesetzen. In diesem Fall könnte sich das Prinzip tatsächlich durchsetzen, dass alle Macht vom Volke ausgeht, denn wir wissen, es gibt einen Unterschied, ob etwas *de iure* möglich ist, und ob *de facto* davon Gebrauch gemacht wird. Die Volksabstimmung kann *de facto* undurchführbar gemacht werden, wenn es eine in Informationen verpackte Kampagne gibt, für die keine richtigen Gesetze zur Einschränkung oder Klärung existieren.

Ich hoffe, dass ein neues, umfassendes Volksabstimmungsgesetz umgehend ausgearbeitet wird, vor allem, weil es dringend erforderlich wäre angesichts der zu erwartenden Volksinitiativen. Um Diskussionen vorzubeugen, sollte man dieses Gesetz auf Konsens der Fachleute beruhend noch jetzt zustande bringen.

Literatur

- BALOGH Zsolt – HOLLÓ András (Hrsg.). *Az értelmezett alkotmány*, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000.
- CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea (Hrsg.): *Európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2007.
- CSINK Lóránt: *A közvetlen demokrácia* (In: Bevezetés az alkotmányjogba, szerk.: TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs), HVG-ORAC, Budapest 2012.
- DEZSŐ Márta: *Képviselőt és választás a parlamenti jogban*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1998.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (Hrsg.): *Emberi jogok*, Osiris, Budapest 2003.
- JAKAB András (szerk.) *Az alkotmány kommentárja*, Századvég Kiadó, Budapest 2009.
- JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, Dialóg Campus, Pécs 2007.
- KILÉNYI Géza: *Összehasonlító alkotmányjog*, PPKÉ Kiadvány, Budapest 2002.
- KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*, Osiris Kiadó, Budapest 2007.
- KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*. Korona Kiadó, Budapest 1995.
- SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentárisztörténet 1945-2005*, Osiris Kiadó, Budapest 2006.

Die Übersetzung wurde mit freundlicher Unterstützung der Hanns-Seidel-Stiftung erstellt. Übersetzung: Erika Hambuch.

DR. KOMÁROMI LÁSZLÓ

egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

EGY FESZÜLT VISZONY: A KÉPVISELETI ÉS A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÖSSZEEGYEZTETHETŐSÉGE

1. Bevezető megjegyzések

Aligha lep meg bárkit is a következő megállapítás: a parlamentek általában nem kedvelik a közvetlen demokrácia intézményeit. A direkt demokratikus eszközöket az újkorban gyakorta épp a képviseleti hatalommal szemben vívták ki és annak hatalmát korlátok közé szorítandó gyakorolták. Így volt ez a modern svájci közvetlen demokrácia kezdetén, 1831. január 13-án, az ún. „Steckli-Donnerstag” napján, amikor több száz, botokkal felfegyverzett svájci Rajna-völgyi paraszt vette körül a St. Gallen-i alkotmánytanácsot, hogy kikényszerítse a népi vétó elfogadását (Friedberg 1835: 220–222; Curti 1885: 138–140). A tanács végül engedett a nyomásnak és felvette a kantoni alkotmányba a választójogú polgárok azon jogát, hogy a nagytanács által elfogadott törvényekkel szemben, azok kihirdetésétől számított 45 napon belül vétót emeljenek (3. és 135–141. cikkek; Kölz 1992: 273, 290). Az eljárás megindításához 50 polgár elhatározására volt szükség. A népi vétót ezt követően, még a 19. század első felében más kantonokban is bevezették, s később ez az intézmény alakult át fakultatív referendummá, amelyet 1874-ben a szövetségi alkotmányba is belefoglaltak (Möckli 1996).

De a másik jelentős, az Amerikai Egyesült Államok tagállamaiban kifejlődött közvetlen demokratikus hagyomány kezdeteinél sem volt másképp. Itt a 19. század végén az amerikai populista mozgalom úgy kívánta megtörni a monopóliumok és trösztök korrump hatalmát, hogy annak törvényhozási alapjait számolja föl a népi iniciativa és a referendum fegyverével (Goebel 2002: 10–11, 34–35). Miután „People’s Party” 1896-ban megnyerte a parlamenti választást Dél-Dakotában, elkészített egy alkotmánymódosító javaslatot, amely – a svájci minta alapján – bevezette az alkotmányba az iniciatívát és a referendumot. A revíziót végül maga a nép hagyta jóvá 1898-ban egy népszavazáson. 1900-ban és 1902-ben Utah és Oregon következett, majd további szövetségi tagállamok, ahol ezen intézményeket ma is alkalmazzák (Oberholtzer 1911: 392–397; Auer 1989: 85–87).

2. A magyarországi közvetlen demokratikus eszközök kiépítésének első lépései

2.1. *A környezetvédő mozgalmak szerepe*

A követelést, hogy a nép, mint legmagasabb instancia, felülvizsgálhassa a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szándékait és határozatait, Magyarországon is először civil tömegszervezetek fogalmazták meg. 1988 kezdete óta a magyar közvélemény egyre gyakrabban hallott híreket a magyar-csehszlovák határon építendő bős-nagymarosi vízlépcső megépítéséről: különböző környezetvédő mozgalmak tiltakozó akciókat szerveztek az 1977-ben, nemzetközi szerződésben elhatározott vízlépcsőrendszer elkészítése ellen. Miután a parlament 1988. október 7-én jelentős szavazattöbbséggel elfogadta a Kormánynak a munkálatok folytatását javasoló beszámolóját, a szervezetek aláírásokat kezdtek gyűjteni annak érdekében, hogy a környezetre veszélyes projektet bocsássák népszavazásra. Voltak olyan civil mozgalmak is, amelyek egyes parlamenti képviselők ellen folytattak aláírásgyűjtő kampányt, hogy azokat, akiket a parlamenti döntésért felelősnek tartottak, visszahívják tisztségükből (Lányi 1989). Mind annak a lehetősége, hogy az Elnöki Tanács népszavazást rendeljen el országos jelentőségű kérdésekben, mind az a jog, hogy a választópolgárok parlamenti képviselőket hívjanak vissza, benne foglaltatott az 1949-es Alkotmányban,¹ a szükséges részletszabályok azonban nem születtek meg és a szocializmus évtizedeiben ezen alkotmányos előírásokat soha nem alkalmazták. A környezetvédő szervezetek e holt szabályokat akarták életre kelteni. December végéig 80.000 választópolgár támogatta aláírásával a népszavazási kezdeményezést.

2.2. *Az alkotmányreform előkészítése*

A környezetvédő szervezetek akciói végül nem vezettek referendumhoz a sokat vitatott vízlépcső ügyében. A mozgalom azonban közvetve hozzájárult az első magyar népszavazási törvény létrejöttéhez. Felerősített ugyanis egy másik folyamatot, amely kormánykörökből bontakozott ki.

Az 1980-as évek elejétől „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata” c. kutatási főirány Programirodája, majd 1986-tól jogutódja, „a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája” már a magyar politikai rendszer reformjának kérdéseivel foglalkozott. Kulcsár Kálmán, az MTA társadalomtudományi főtitkár-helyetteseként 1987 májusában felkérést kapott az MSZMP Központi Bizottságától, hogy a munkálatok eredményeit foglalja össze. A „belső használatra” szánt javaslat² vázolta a demokratikus, alkotmányos államra való átmenet elemeit, a parla-

1 1949. évi XX. törvény, a Magyar Népköztársaság Alkotmánya, 30. § (1) bek. d) pont és 71. § (3) bek., az 1988-ban érvényes változat szerint.

2 „Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra”, 1987 szeptember. A javaslatot Kilényi Géza, Kulcsár

mentarizmustól az alkotmány- és közigazgatási bíráskodásig. 1988 júniusában Kulcsár Kálmánt igazságügyminiszterré választották és a munka az Igazságügyi Minisztériumban folytatódott (Kilényi 1991: 6–14). Novemberben már az alkotmány első szabályozási koncepciója is elkészült, amely megállapította, hogy „a népszuverenitásból eredő jogoknak nem lehet egyetlen szerv a letéteményese. A népszuverenitás lényegéből fakad, hogy esetenként maga a nép dönt alapvető kérdésekben”. Az Országgyűlés hatalmának „korlátot szabnak mindenekelőtt a nép jogai, a népi kezdeményezés és a népszavazás”. Az új alkotmányt is népszavazásra kell bocsátani és ugyanez megfontolandó annak átfogó revízióinál is. Kisebb alkotmánymódosításokat a parlament maga is elfogadhat (Kilényi 1991: 115–116, 138).

2.3. *Az első magyar népszavazási törvény (1989)*

1989 januárjában aztán a parlament elfogadott egy törvényt az Alkotmány módosításáról, amely többek között előírta, hogy az országos népszavazás kérdéseit törvényben kell szabályozni. Felhatalmazta továbbá – az Elnöki Tanács helyett – az Országgyűlést, hogy országos népszavazást rendeljen el.³ A törvény indokolása hangsúlyozta, hogy a népszavazásnak a jövőben a közvetlen demokrácia élő intézményének kell lennie.

A Kormány végül 1989 májusában benyújtotta a népszavazási törvény tervezetét, s a parlament június 1-jén – komolyabb vita és ellenszavazat nélkül, három tartózkodással – el is fogadta azt⁴ (Magyar Országgyűlés 1998: 4150). Népszavazást tartani a törvény szerint mind már elfogadott törvény megerősítéséről, mind más, a parlament hatáskörébe tartozó kérdéssről lehetett, különösen új törvényhozás szükségességéről, egy törvény alapelveinek meghatározásáról vagy más, országos jelentőségű kérdéssről, amelynek rendezése törvényi formát igényelt. Pénzügyi kérdések (költségvetés és adók), személyi döntések (kinevezések) és már fennálló nemzetközi szerződésekből eredő kötelezettségek teljesítése nem képezhettek népszavazás tárgyát. A kezdeményezés joga különböző állami szervezeteket is megilletett (az Elnöki Tanács elnökét, a Kormányt, 50 országgyűlési képviselőt), de nyitva állt 50.000 választópolgár számára is. A népszavazás elrendelése az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, amely köteles volt azt elrendelni, ha a kezdeményezés legalább 100.000 választópolgártól (az összes választójogosult kb. 1,25%-ától) származott. A törvény előírta továbbá, hogy Magyarország új alkotmányát népszavazásra kell bocsátani. A szuverén nép számára talán az jelentette közvetlen hatalomgyakorlásának legfőbb nehézségét, hogy a törvény minden népszavazásra 50%-os részvételi küszöböt írt elő.

Bár a törvény nem választotta el egymástól világosan a referendumot és a népi iniciatívát, a szabályozás mindkét intézményt fedte. A törvény ismerte még a napirend-

Kálmán és Sárközy Tamás jegyezte.

3 1989. évi I. törvény az Alkotmány módosításáról, 2. §.

4 1989. évi XVII. törvény a népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

iniciatívát. Ha a kezdeményezés 50.000 választópolgártól származott, a parlament köteles volt a kérdést megtárgyalni. Mindezekon túl lehetőség volt arra is, hogy a parlament saját elhatározásából bocsásson valamely kérdést népszavazásra.

A törvény – amely 1997-ig biztosította a közvetlen demokrácia jogi keretfeltételeit – az utolsó pártállami parlament műve volt. Bár háttérben a környezetvédő mozgalmak követelései is érezhetőek voltak (Kulcsár Kálmán parlamenti expozéjában kifejezetten utalt is erre, mint konkrét politikai tényezőre: Magyar Országgyűlés 1998: 4144), a törvény azonban összességében annak a politikai reformnak egyik eleme volt, amelyet az MSZMP maga kezdett meg. Ahogy a törvény miniszteri indokolása hangsúlyozta: „a népszavazás a törvényhozó hatalom külső ellenőrzését, alkotmányos korlátozását jelenti, realizálva ezzel a kormányzati szervek működésében a „fékek és egyensúlyok” rendszerének, a hatalommegosztásnak elvi követelményét”.

3. A képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás első összeütközései

3.1. *Az ún. „négyigenes” népszavazás (1989)*

Hogy a törvény által a népnek biztosított kontrollhatalom nem pusztán papíron létezik, még 1989-ben világossá vált. Az MSZMP, amely június óta különböző ellenzéki pártokkal a politikai átmenet lépéseiről tárgyalt, el kívánta érni, hogy az új államfőt, még az új parlament megválasztása előtt, a nép közvetlenül válassza. Ez valószínűleg népszerű jelöltjük, Pozsgay Imre győzelméhez vezetett volna. Az állampárt cserébe felkínálta a Munkásörség feloszlását. Bár az ellenzék többsége hajlott az ajánlat elfogadására, két párt, a Szabad Demokraták Szövetsége és a Fiatal Demokraták Szövetsége aláírásgyűjtésbe kezdett, hogy a közvetlen elnökválasztást, s vele együtt három másik kérdést, a Munkásörség feloszlását, az MSZMP pártvagyonnal való elszámoltatását és a munkahelyi pártszervezetek megszüntetését bocsássák népszavazásra. Miután a szükséges 100.000 aláírás összegyűlt, a három utóbbi kérdést tekintve a Kormány és a parlament is visszavonulót fűjt: a Kormány feloszlatta a Munkásörséget, az Országgyűlés pedig elfogadta a pénzügyminiszternek az MSZMP vagyonáról szóló beszámolóját, s elfogadta azt a törvényt, amely megszüntette a munkahelyi pártműködést. A két ellenzéki párt kezdeményezése tehát már a népszavazás előtt részsikerre vezetett. Maradt még az elnökválasztás kérdése. 1989. november 26-án végül a választópolgárok – viszonylag szorosan, a szavazatok alig több mint 50%-ával, de 58%-os részvétel mellett – elfogadták a kezdeményezőik javaslatát. A többi három, már elintézettnek tekinthető kérdésben az igen szavazatok aránya 95% körül volt. A népszavazás nemcsak abban az értelemben volt sikeres, hogy elérte a kezdeményezőik közvetlen célját, s így az államfőt az első szabad parlamenti választások után, az új parlament maga választotta meg. A népszavazás ahhoz is hozzájárult, hogy az SZDSZ a választások előtt növelni tudta csökkenő népszerűségét és végül az új parlament második legerősebb pártja lett

(az 1989-es népszavazásra lásd: Babus 1990 und Kis 1999). A kezdeményezés ebben az értelemben a kezdeményezők választási segédeszközeként is funkcionált (a népi iniciatívának e funkciójára nézve lásd: Linder 2005: 266).

Bár az első magyar országos népszavazás nem ütközött komoly jogértelmezési nehézségekbe, az 1990-es évek további népszavazási kezdeményezései megmutatták, hogy a közvetlen és a képviseleti hatalomgyakorlás viszonya nem minden tekintetben tisztázott.

3.2. Parlament-feloszlatás népszavazással?

1992 októberében egy civil szervezet, a Létminimum Alatt Élők Társasága éhségstrájkot kezdett a kétkulcsos ÁFA bevezetése ellen. Az éhségstrájk decemberre aláírásgyűjtő kampányba fordult, amely által a szervezet a parlament feloszlatását és új választások megtartását kívánta elérni, hogy kétmillió létminimum alatt élő polgár megfelelő képvisellete biztosítva legyen. Az Országgyűlés Alkotmányügyi Bizottsága az Alkotmánybírósághoz fordult és alkotmányértelmezést kért – többek között – abban a kérdésben, hogy a parlament feloszlatásra kényszeríthető-e népszavazással. Az Alkotmánybíróság válaszában kimondta, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjében a népszuverenitás gyakorlásának elsődleges formája a népképviselet, népszavazás pedig csak az Alkotmány és az egyéb törvények korlátai között az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésben dönthet. Mivel az Alkotmány a parlamenti képviselők mandátuma megszűnésének eseteit teljes körűen rendez, s e szabályok között a visszahívás nem szerepel, a parlament népszavazással nem kényszeríthető önmaga feloszlatására. Az AB hozzáfűzte azt is, hogy a népszavazással való parlament-feloszlatás burkolt alkotmánymódosítást jelentene, az Alkotmány azonban ilyen úton nem módosítható. Végül kötelezte az Országgyűlést arra, hogy az 1989 júniusi népszavazási törvényt, amely még az Alkotmány 1989-es generálrevíziója előtt született, hozza összhangba az Alkotmánnyal. Mindenekelőtt a népszavazás alól kivont tárgykörök listája szorult revízióra [2/1993. (I. 22.) AB határozat.].

3.3. Egy, a parlament által szabotált népszavazási kezdeményezés (1995)

1995-ben a szélsőbaloldali Munkáspárt népszavazást kezdeményezett Magyarország NATO-csatlakozásáról. A Munkáspárt abban az időben a legnagyobb parlamenten kívüli párt volt, az 1994-es parlamenti választásokon 3% körüli eredményt ért el. Egy eredményes népszavazási kezdeményezés bizonyosan hozzájárult volna népszerűsége növekedéséhez.

A magyar politikai elit Magyarország jövőbeli NATO-tagágát 1991 óta az ország védelmének alternatíva nélküli megoldásának tekintette; tartalmi vita alig folyt a kérdéstről. Sem a parlamenti pártok, sem a kormányzat nem fordított különösebb gondot

arra, hogy a polgárokat ezen felfogás alapjairól tájékoztassa és meggyőzze. 1995-ig komolyan senki sem számolt azzal, hogy a kérdésben népszavazást fognak tartani.

A Munkáspárt – mint a csatlakozás kevés ellenzőinek egyike – kezdeményezésével ezt a kommunikációs vákuumot igyekezett kihasználni (Csapody 1996: 41–42). Miután több mint 140.000 aláírás összegyűlt, a labda a parlament térfelére került, mert a népszavazás elrendelésére az Országgyűlés rendelkezett alkotmányos felhatalmazással. Mivel az aláírások száma meghaladta a törvényben előírt 100.000-et, a parlament köteles lett volna a népszavazást elrendelni, feltéve, hogy a kezdeményezés törvényes. Bár e tekintetben kétség nem merült fel, a parlament végül elutasította a népszavazás elrendelését [120/1995. (XII. 22.) OGY határozat]. Határozatában mindössze arra hivatkozott, hogy a kérdésben „véleménynyilvánító népszavazás kiírása nem időszerű, mert ebben a kérdésben a Magyar Köztársaság jelenleg nincsen döntési helyzetben”. Hozzáfűzte még: „Az Országgyűlés ugyanakkor kötelezettségének tekinti, hogy a döntéshez szükséges pontos feltételek megismerését követően a Magyar Köztársaság NATO-hoz való csatlakozásának kérdésében népszavazást rendeljen el.” Az Alkotmánybíróság, miután a Munkáspárt a döntéssel szemben panaszt emelt, hatáskörének hiányát állapította meg: az országgyűlési határozat nem jogszabály, csak egyedi döntés, amelyre nézve utólagos normakontrollnak helye nincs; az Alkotmánybíróság a törvény szerint csak akkor jogosult hasonló parlamenti határozatokat felülvizsgálni, ha az Országgyűlés a népszavazás elrendelését a hitelesítési eljárás eredménytelensége miatt utasította el. Ebben az esetben azonban a hitelesítési eljárás nem volt eredménytelen, a szükséges számú aláírás összegyűlt és elfogadást nyert.⁵

A történet folytatásához tartozik, hogy a parlament végül 1997-ben – saját elhatározása alapján – népszavazásra bocsátotta Magyarország NATO-csatlakozásának kérdését. Mivel okkal lehetett tartani attól, hogy az előírt 50%-os részvételi küszöböt nem sikerül elérni, helyette bevezették a 25%-os támogatási kvórumot. A kérdés megfogalmazása is elég szuggesztívra sikeredett: „Egyetért-e azzal, hogy a Magyar Köztársaság a NATO-hoz csatlakozva biztosítsa az ország védetségét?” A kvórum leszállításának köszönhetően végül a népszavazás 49%-os részvétel mellett, az igen szavazatok 85%-os arányával eredményes lett.

3.4. *Parlamenti plebiszcitum a népi kezdeményezés ellen? (1997)*

Még 1997-ben felmerült egy további fontos kérdés a parlamenti és a közvetlen hatalomgyakorlás viszonyával összefüggésben. Miként viszonyul egymáshoz a népi kezdeménye-

5 3/1996. (II. 23.) AB végzés. Az AB utóbb 52/1997. (X. 14.) számú határozatával felülvizsgálta ezen álláspontját, amikor a népszavazási törvény említett hatásköri szabályát hatályon kívül helyezte, illetve módosította, aminek következtében az AB előtt olyan országgyűlési határozatok is megtámadhatóvá váltak, amelyek a népszavazás elrendelését nem az eredménytelen hitelesítésre hivatkozással utasították el.

zésű népszavazás az ugyanazon kérdéstről a parlament által elrendelt plebiszcitumhoz? (Lásd erre nézve: Szoboszlai 1998: 110-117.)

A parlament még 1994-ben elfogadott egy törvényt, amely kifejezetten megtiltotta a termőföld tulajdonának megszerzését külföldi magánszemélyek és mindenfajta jogi személyek számára.⁶ A következő szociálliberális koalíció azonban lehetővé kívánta tenni a termőföldszerzést a termelőszövetkezetek számára. A kormányzat terve ellen az ellenzéki pártok népszavazási kezdeményezést nyújtottak be. Hangsúlyozták, hogy a törvény tervezett módosítása azt is megengedné, hogy külföldi magánszemélyek és vállalatok termőföldhöz jussanak Magyarországon. Ezért aláírásgyűjtésbe kezdtek annak érdekében, hogy Magyarországon külföldi sem egyénileg, sem szervezeteken keresztül ne szerezhessen termőföldet. A kormányzat a kezdeményezésnek egy parlamenti plebiszcitummal kívánt elébe menni. Javasolta az Országgyűlésnek, hogy a kérdésben rendeljen el maga is országos népszavazást. A parlament eleget is tett a Kormány kívánságának [86/1997. (X. 8.) OGY határozat]. A kérdést kétfelé választotta: egyrészt szerezhessenek-e földet a magyar mezőgazdasági termelőszövetkezetek, másrészt továbbra is tilos legyen-e a földszerzés külföldi magán- és jogi személyek számára. A közvélemény-kutatások alapján a kormányzat okkal számíthatott arra, hogy a nép mindkét kérdésre igennel fog szavazni. Közben azonban hat parlamenti képviselő, valamint az állampolgári jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz fordult azzal a kérdéssel, hogy a konkuráló népszavazási kérdések közül melyiknek van elsőbbsége: a parlament által feltett kérdéseknek vagy az ellenzék népszavazási kezdeményezésében megfogalmazott kérdésnek.

Az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy bár a nép közvetlen hatalomgyakorlása a népszuverenitás gyakorlásának kivételes formája, azon kivételes esetekben, amikor megvalósul, a képviseleti hatalom felett áll. Ennek megfelelően egy elegendő számú aláírással támogatott népszavazási kezdeményezésnek elsőbbsége van a parlament által saját megfontolás alapján elrendelt népszavazással szemben. Az AB hozzáfűzte még, hogy a közvetlen demokratikus döntéshozatal kivételes eseteiben az Országgyűlés végrehajtói szerepbe kényszerül: miután az aláírásokat összegyűjtötték, a parlamentnek kötelessége biztosítani, hogy a közvetlen demokratikus eljárást semmi ne zavarja, a népszavazást követően pedig végre kell hajtania a döntést [52/1997. (X. 14.) AB határozat].

A parlament által elrendelt plebiszcitumot végül – az AB döntésnek megfelelően – nem tartották meg; a népszavazás csak a NATO-csatlakozásról szólt. Az ellenzék azonban szintén nem tudta elérni, hogy a saját kérdését népszavazásra bocsássák: az Országgyűlés 1998 márciusában elutasította a népszavazás elrendelését (Gulyás 1999: 123). A határozat mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy az ellenzék kérdése nem egyértelmű és hogy Magyarország nemzetközi kötelezettségeibe ütközik [23/1998. (III. 11.) OGY határozat].

⁶ 1994. évi LV. törvény a termőföldről, 7. §.

4. A közvetlen demokratikus eszközök újraszabályozása 1997/1998-ban

1997/1998-ban a közvetlen demokratikus intézmények szabályozása átfogó revízióra került. Egy alkotmánymódosítás⁷ révén a legfőbb szabályok bekerültek az Alkotmányba. Az 50%-os részvételi kvórumot 25%-os támogatási küszöb váltotta fel, az „alulról jövő” népszavazási kezdeményezéshez szükséges aláírás-számot a kétszeresére, 100.000-ról 200.000-re emelték. A népszavazás alól kivett tárgykörök listája jelentősen bővült. Az Országgyűlés új népszavazási törvényt⁸ is elfogadott. A törvény értelmében a kezdeményezéseknek hitelesítési eljáráson kellett átesniük: eszerint az Országos Választási Bizottság megvizsgálta a kérdés törvényességét és döntött az aláírásgyűjtő ív hitelesítéséről. E határozat ellen az Alkotmánybírósághoz lehetett fordulni. Eredményes hitelesítési eljárás esetén az Országgyűlés köteles volt a népszavazást elrendelni, a népszavazás után pedig végre kellett hajtania a döntést. A parlamentnek e két lépése is alkotmánybírói kontrollnak volt alávetve. Mindez arra vezetett, hogy a gyakorlatban a legtöbb kezdeményezés nemcsak az OVB-t, de az AB-t is megjárta. 2007-től, mikor a – gyakran komolytalan – kezdeményezések száma ugrásszerűen megnövekedett, ez a kétszintű kontroll eljárás jelentős terhet rótt mindkét szervezetre. Szigeti Péter, az OVB elnöke „népszavazási cunaminak” nevezte a növekedést (Szigeti 2008: 236); Paczolay Péter, az AB elnöke egy interjúban „szunnyadó aknáról” beszélt, amely az utóbbi években felrobbant (Krug 2008).⁹

A parlament szemszögéből az új szabályozás, amelynek alapját az AB gyakorlata képezte, azt jelentette, hogy a népszavazási kezdeményezéseket többé nem tudja egyszerűen elszabotálni. Miután a szükséges számú aláírás összegyűlt, az Országgyűlés inkább külső szemlélője a folyamatnak, semmint önálló szereplője; döntései – a népszavazás elrendelése és a döntés végrehajtása – szinte automatikus, formális cselekvések. Hogy ez a passzív szerep mégsem minden tekintetben tartható, az új évezred első évtizedében több konkrét eset is megmutatta.

5. Népszavazási gyakorlat és viták az új évezred első évtizedében

5.1. *Törvénymódosítás a hitelesítési eljárás után, de még a népszavazás előtt*

A gyakorlatban felmerült kérdések közül elsősorban azt kell kiemelni, hogy mi történjék, ha a kezdeményezés hitelesítése, illetve az aláírások összegyűjtése után, de még a népszavazás elrendelése előtt az Országgyűlés olyan új szabályozást fogad el, amely megfelel a kezdeményezők szándékának.

7 1997. évi LIX. törvény az Alkotmány módosításáról, 2–4. §.

8 1998. évi III. törvény az országos népszavazásról és a népi kezdeményezésről.

9 2002 és 2007 között a benyújtott népszavazási kezdeményezések száma a következőképpen növekedett: 2002: 18, 2003: 25, 2004: 9, 2005: 28, 2006: 47, 2007: 412. A növekedéshez bizonyos mértékig hozzájárultak a FIDESZ által 2006 őszén elindított kezdeményezések is.

Példa volt erre 2007-ben ellenzéki képviselők azon kezdeményezése, amellyel a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok és a parlamenti képviselők adóbevallásának nyilvánosságát szerették volna elérni.¹⁰ Az OVB hitelesítette a kérdést, a parlament azonban néhány hónappal később elfogadott egy törvénymódosítást, amely a kezdeményezők követelésének részben – a kormánytagokra nézve – eleget tett. Az AB kimondta, hogy a törvénymódosítás révén a kezdeményezés részben elérte célját, s így a kérdés a maga eredeti formájában immár nem egyértelmű, mivel eredményes népszavazás esetén a parlament nem tudná, milyen törvénymódosítást kell elfogadnia [67/2008. (V. 30.) AB határozat].¹¹

Az AB még 2008-ban hasonló következtetésre jutott abban az ügyben, amelyben a kezdeményezők azt kívánták népszavazással megakadályozni, hogy a parlament bevezesse a mindenki által kötelezően választandó, üzleti alapon működő több biztosítás egészségbiztosítást. Az aláírásgyűjtés befejezését követően, de még a népszavazás előtt a parlament ez esetben is elfogadott egy olyan törvénymódosítást, amely leállította az egészségbiztosítási rendszer reformját. Az AB úgy határozott, hogy a népszavazás ilyen körülmények között már nem engedhető meg. Indokolásában hangsúlyozta, hogy az állampolgári kezdeményezésű népszavazás, amely valamely törvény elfogadása ellen irányul, csak abban az esetben felel meg a népszavazás alkotmányos funkciójának, ha a népszavazási kérdés a parlament tényleges akaratának állít korlátot. Ehhez az szükséges, hogy a parlament szándéka legalább törvényjavaslat formájában rendelkezésre álljon [130/2008. (XI. 3.) AB határozat].

Az AB ilyen irányú gyakorlata kaput nyitott az Országgyűlés számára arra, hogy mint képviseleti hatalmi szerv a közvetlen demokratikus követeléseknek elébe menjen és így a népszavazást elkerülje. Ezáltal azonban az a probléma nem oldódott meg, hogy a választópolgárok a népszavazáson akár el is vethetnék az iniciatívát. Erre az akaratnyilvánításra ily módon egyszerűen nem kerülhet sor.

5.2. *A népszavazással kapcsolatos közéleti és tudományos viták*

Az Országgyűlésen, az OVB-n és az AB-n kívül a tudomány körében és a sajtó hátsóházaiban is gyakran vitatott kérdés volt a képviseleti és a közvetlen hatalomgyakorlás viszonya. Különösen a 2006 és 2008 közötti időszak gerjesztett erőteljes vitákat, amikor a FIDESZ egy sor népszavazási kezdeményezést indított útjára és az ún. vizitdíj, a kórházi napidíj és a tandíj eltörléséről szóló eredményes népszavazással nemcsak a Gyurcsány-kormány egészségügyi politikájára mért csapást, hanem a kormánykoalíció

¹⁰ Ezt a kezdeményezést nem népi népszavazási kezdeményezésként nyújtották be az OVB-hez, hanem mint a parlamenti képviselők több mint egyharmadának kezdeményezését. Ilyen esetben – az eredményes hitelesítési eljárás után – a parlament szabad mérlegeléssel dönthetett arról, hogy a népszavazást elrendeli vagy sem.

felbomlását is elérte és jelentős lépést tett a 2010-es parlamenti választáson elért kétharmados győzelme felé. A közéleti vita e tekintetben komoly ellentéteket mutatott. Az egyik oldalon megfogalmazást nyert, hogy a FIDESZ népszavazási kezdeményezéseivel veszélyezteti a magyar parlamentáris alkotmányos berendezkedés alapjait. Kis János, az SZDSZ korábbi elnöke hangsúlyozta, hogy egy olyan népszavazás, amely a parlamenti képviselőket valamely törvény elfogadására kényszeríti, nem egyeztethető össze a képviselői függetlenség elvével. A magyar alkotmányos renddel csak olyan népszavazások állnak összhangban, amelyeket a parlament által már elfogadott törvényekről tartanak. A FIDESZ népszavazási kezdeményezései ezért a parlamentáris demokrácia alkotmányos alapjait támadják (Kis 2007, Kis 2009). A másik oldalon a kezdeményezések sorozatát, mint a krízis megoldására szolgáló gyógyírt üdvözölték. Fricz Tamás politológus a népszavazásban a tehetetlen kormányzat eltávolításának és a demokrácia megmentésének legitím eszközét látta (Fricz 2007). A politikatudós Körösesnyei András – részben az aktuálpolitikai vitától függetlenül – azt az álláspontot képviselte, hogy a szűk értelemben vett parlamentáris rendszerrel mindenekelőtt az Országgyűlés által kezdeményezett népszavazások egyeztethetők össze. „Alulról” kezdeményezett népi iniciatívák és fakultatív referendumok, valamint a végrehajtó hatalom által elrendelt plebiszcitumok egy szűk értelemben felfogott képviseleti rendszerrel aligha hozhatók összhangba, bár a szabályozásban és gyakorlatban lehet példákat találni az ilyen „vegyes rendszerekre” (Körösesnyei 2009: 56–57).

6. Következtetések

Mint az eddigi áttekintésből kitűnik, a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyáról az elmúlt száz évben folytatott vita – az 1997/1998-as újrászabályozás ellenére – mindmáig nem jutott nyugvópontra. Magyarország új Alaptörvénye a nép közvetlen hatalomgyakorlását kivételesnek minősíti és a 25%-os támogatási kvórumot 50%-os részvételi küszöbvel helyettesíti [B] cikk (4) bek.; 8. cikk (4) bek.]. Mindebből jól látható, hogy az alkotmányozó szűkíteni kívánta a közvetlen demokratikus döntések terepét. Csak olyan kérdéseknél lehet eredményes népszavazással számolni, amelyeknek igen jelentős mobilizációs erejük van.

A közvetlen demokrácia fontos alapkérdéseire azonban az új szabályozás nem ad választ. Az alkotmányozási folyamatból az erre vonatkozó vita kimaradt. Ami talán a leginkább hiányzik, az azon funkcióknak a tudomásul vétele és mélyreható mérlegelése, amelyeket a nyugati, különösen a svájci népszavazási gyakorlatban a közvetlen demokráciának tulajdonítanak. Így például:

Mennyiben kívánja a magyarországi politikai elit a népi kezdeményezést, mint a *politikai innováció*, a *napirendképzés* eszközét elismerni? A népi iniciativa ugyanis olyan fontos kérdéseket helyezhet a politikai napirendre, amelyek egyébként elvesznek a képviseleti hatalom útvesztőiben vagy a pártok érdektelensége miatt.

Funkcionálhatnak-e az új szabályozás révén az alulról indított közvetlen demokratikus eljárások *szelepként és korrigáló tényezőként* a képviseleti hatalmi szervekkel szemben? Mint olyan csatornák, amelyekben keresztül a felháborodás törvényesen levezethető és a politikai akaratképzési folyamatba rendezetten visszavezethető?

Mennyiben szeretnénk a közvetlen demokrácia *kompromisszumképző* szerepét érvényre juttatni? Készíthetnék-e a kormányzati hatalom hordozóit a népszavazási kezdeményezések kompromisszumra, miként az a svájci konkordanciarendszerekből ismert, ahol a kormányzat a referendumképes erőket már a döntések előkészítésébe bevonja, hogy ezáltal elkerüljön egy utólagos „népi vétót”?

Hozzájárulnak-e a magyar gyakorlatban a népjogok a *konfliktusok feloldásához* és a *politikai stabilitásához*? Svájc példája azt mutatja, hogy a közvetlen demokratikus intézmények gyakori alkalmazása a politikai döntések szélesebb körű elfogadásához vezet és megnöveli a politikai rendszer teherbíró képességét. Vagy a gyakori népszavazások nálunk épp a magyar politika polarizációját erősítenék?

Hiú remény volna, hogy a népjogok gyakorlata Magyarországon is *nevelő szerepet* játszhatna és a demokrácia iskolájaként funkcionálhatna? (A közvetlen demokrácia funkcióihoz lásd: Möckli 1995: 9–11; Linder 2005: 256–270; Linder 2009.)

E kérdéseket a magyarországi diskurzus alig érinti, holott ennek tisztázása révén a képviseleti és a közvetlen demokrácia összeegyeztethetőségének problémáját is könnyebben meg lehetne oldani.

A népjogok eszközszerét is újra kéne gondolni. A magyar szabályozásban nincs egymástól elválasztva a referendum és a népi iniciativa abban az értelemben, ahogy az az évszázados svájci, amerikai és német szabályozásban és gyakorlatban magától értetődő. *Referendum* esetén egy, a parlament által elfogadott törvényt – meghatározott tárgykörökben kötelezően vagy egyébként bizonyos számú választópolgár kezdeményezése esetén – elfogadás vagy elvetés céljából a nép elé bocsátanak. A népszavazáson pedig a szavazópolgárok megakadályozhatják a törvény hatályba lépését, vagy – abrogatív referendum esetén – hatályon kívül helyezhetik a már hatályos törvényt vagy annak egy részét. Itt tehát a képviseleti hatalom működésének fékjéről van szó. A népi iniciativa ezzel szemben a politikai innováció eszköze. Egy új témát lehet általa a politika napi-rendjére vinni és a kérdésről népszavazást kikényszeríteni, akár az aktuális parlamenti tevékenységtől teljesen függetlenül.

A magyar szabályozásban és gyakorlatban e két eszköz az „országos népszavazás” fogalma alatt összemosódik. Ebből számos probléma fakad, amelyeket az Alkotmánybíróság időről időre – olykor ellentmondásosan – igyekszik megoldani. Referendum és népi iniciativa elválasztása nélkül azonban a parlamentnek a közvetlen néphatalomhoz való viszonya sem tisztázható, mert ez a viszony eljárási szempontból nem ragadható meg és nem szabályozható helyesen. Tanulhatnánk a nyugati közvetlen demokratikus hagyományok tapasztalataiból! Az AB említett gyakorlata például, amely elismeri a parlament azon jogát, hogy a hitelesítési eljárást, illetve az aláírásgyűjtést követően az adott

kérdésben törvényt módosítson a népszavazás elkerülése végett, eljárási szempontból szabályozható lenne a törvényben. Vagy az is elképzelhető, hogy az Országgyűlés – a népi kezdeményezésre adott válaszként – kidolgozza és népszavazásra bocsátja az annak megfelelő törvénymódosítást, ami által az iniciatíva választópolgárok általi elvetése is lehetségessé válik. Az az eset továbbá, amelyben az Országgyűlés a termőföld külföldi tulajdonával szembeni népi kezdeményezésnek a saját kérdésével kívánt elébe menni, arra utal, hogy a parlamentnek Svájcban ismert ellenjavaslat tételi joga Magyarországon is gyakorlati jelentőséggel bírna. A népi kezdeményezésre a parlament válaszolhatna egy saját ellenjavaslattal, amely Svájcban gyakran nem más, mint a népi kezdeményezésben foglalt javaslat jól átgondolt, finomított változata. Ezt az ellenjavaslatot a népi kezdeményezéssel együtt népszavazásra lehetne bocsátani. Ezáltal lehetségessé válna, hogy az Országgyűlés kilépjen abból a döntően végrehajtói szerepből, amelybe az Alkotmánybíróság döntései révén kényszerült. Ez a megoldás hozzájárulhatna a néphatalom és a parlament közötti kooperatív viszonyhoz, konstruktívabb összhanghoz is.

Felhasznált irodalom

AUER, Andreas: *Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis*. Bâle et Francfort-sur le Main: Helbing & Lichtenhahn – Paris: Economica, 1989.

BABUS Endre: Népszavazás – 1989. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1989*. Budapest: AULA – OMIKK, 1990, 209–215.

CURTI, Theodor: *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung (Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie)*. Zweite Auflage, Zürich: Th. Schröter, 1885.

CSAPODY Tamás: Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége. *Társadalmi Szemle* 51 (1996/6), 40–47.

FRICZ Tamás: Kis János téved. Népszabadság, 2007.11.29., az interneten közzétéve: 2008.01.25., <http://www.nol.hu/archivum/archiv-473102> (megjelenítés ideje 2013.05.07.).

FRIEDBERG, Carl Müller von: *Schweizerische Annalen oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830. Mit Rückblicken auf frühere Perioden*. 3. Band, Zürich: Drell, Füssli und Co., 1835.

GOEBEL, Thomas: *Direct Democracy in America, 1890–1940. A Government by the People*. Chapel Hill: The University of North Caroline Press, 2002.

GULYÁS Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában. *Politikatudományi Szemle* 8 (1999/4), 107–132.

KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990*. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóközpont, 1991.

KIS János: 1989: A víg esztendő. *Beszélő* 1999/10.

KIS János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában. *Fundamentum* 13 (2009/4), 5–28.

KIS János: Népszavazási versenyfutás. *Népszabadság*, 2007.11.10., az interneten közzétéve: 2008.01.25., <http://nol.hu/archivum/archiv-470810> (megjelenítés ideje: 2013.05.07.).

KÖLZ, Alfred (szerk.): *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848.* Bern: Stämpfli + Cie, 1992.

KÖRÖSÉNYI András: A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya. In: Enyedi Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban.* Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó, 2009, 37–61.

KRUG Emília: Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról. *168 Óra Online*, 2008.07.04., <http://www.168ora.hu/cikk.php?cikk=21823> (megjelenítés ideje: 2013.05.07.).

LÁNYI Gábor: A kuvik éve – környezetvédelmi jelzések. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988-ról.* Budapest: R-Forma Kiadói Kft., 1989, 144–160.

LINDER, Wolf: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven.* 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt, 2005.

LINDER, Wolf: Zur Funktion der Volksrechte im schweizerischen Politiksystem. Anmerkungen aus politologischer Sicht. In: Biaggini, Giovanni – Müller, Georg – Müller, Jörg Paul – Uhlmann, Felix (szerk.): *Demokratie – Regierungsreform – Verfassungsförderung. Schwerpunkte aus dem wissenschaftlichen Werk von René Rhinow dargestellt von Schülern, kommentiert von Freunden und Kollegen. Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag.* Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2009, 43–52.

Magyar Országgyűlés: *Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója, IV. köt.* Budapest, 1998.

MÖCKLI, Silvano: *Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie. Beiträge und Berichte 237/1995.* St. Gallen: Hochschule St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, 1995.

MÖCKLI, Silvano: Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein. In: Auer, Andreas (szerk.): *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie. (Actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D.)* Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn, 1996. (Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Faculté de Droit Genève) 209–220.

OBERHOLTZER, Ellis Paxson: *The Referendum in America: Together with Some Chapters on the Initiative and the Recall.* 3rd, revised ed., New York: Charles Scribner's Sons, 1911.

SZIGETI Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007. In: Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2008, 236–254.

SZOBOSZLAI György: A népszavazás alkotmányos helye és a politika. A politikai osztály találkozásai a közvetlen demokráciával, 1989–1997. In: Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 1997-ről. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998, 103–121.

DR. LÁSZLÓ KOMÁROMI

Universitätsdozent, Rechtswissenschaftliche Fakultät der Katholischen Péter Pázmány-Universität, Budapest

EIN SPANNENDES VERHÄLTNIS: DIE VEREINBARKEIT DER REPRÄSENTATIVEN UND DIREKTEN DEMOKRATIE

1. Einführende Bemerkungen

Es wird sicherlich niemanden überraschen, wenn man feststellt, dass Parlamente im Allgemeinen für die Institutionen der direkten Demokratie keine besondere Wertschätzung empfinden. Direktdemokratische Instrumente sind in der Neuzeit mehrmals gegen die repräsentative Macht erkämpft und praktiziert worden. So war es am Anfang der modernen schweizerischen direkten Demokratie, am 13. Januar 1831, am berühmten „Steckli-Donnerstag“, als mehrere Hunderte mit Stöcken bewaffnete Rheintaler Bauern das Regierungsgebäude von St. Gallen umstanden, um den Verfassungsrat zur Annahme des Volksvetos zu zwingen (Friedberg 1835: 220–222; Curti 1885: 138–140). Der Rat gab dem Druck nach und nahm schließlich das Recht in die Kantonsverfassung auf, dass die Mehrheit der stimmbfähigen Bürger aller Gemeinden gegen ein vom Großen Rat verabschiedetes Gesetz innerhalb von 45 Tagen nach seiner Promulgation ein Veto erheben kann (Art. 3, 135–141; Kölz 1992: 273, 290). Ein solches Verfahren konnte von 50 Bürgern in Gang gesetzt werden. Dieses Instrument wurde noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts auch in anderen Kantonen eingeführt und verwandelte sich später ins fakultative Referendum, das 1874 auch in die Bundesverfassung aufgenommen wurde (Möckli 1996).

Aber auch bei der Entstehung der zweiten großen direktdemokratischen Tradition, in den US-Gliedstaaten war es grundsätzlich nicht anders. Ende des 19. Jahrhunderts wollte die amerikanische populistische Bewegung die Macht und den korrupten Einfluss der Monopole und Trusts dadurch brechen, dass sie mittels Initiative und Referendum die gesetzgeberischen Fundamente dieser Organisationen zurückdrängte und ihren Einfluss brach (Goebel 2002: 10–11, 34–35). Nachdem 1896 die „People’s Party“ die Parlamentswahl in Süd-Dakota gewonnen hatte, wurde eine Verfassungsrevision vorbereitet, die die Initiative und das Referendum – nach dem Schweizer Beispiel – in der Verfassung verankerte. Diese Revision wurde 1898 direkt vom Volk angenommen. Im Jahre 1900 und 1902 folgten Utah und Oregon, dann weitere Bundesländer, die diese Instrumente auch noch heute anwenden (Oberholtzer 1911: 392–397; Auer 1989: 85–87).

2. Die ersten Schritte im Ausbau der ungarischen direktdemokratischen Instrumente

2.1. Die Rolle der Bewegung der Umweltorganisationen

Die Forderung, dass das Volk als höchste Instanz die Absicht und Beschlüsse des Gesetzgebers und der Exekutive revidieren kann, wurde auch in Ungarn zuerst von zivilen Massenorganisationen formuliert. Seit Anfang des Jahres 1988 wurde die ungarische Öffentlichkeit immer häufiger mit Nachrichten über die Bauarbeiten eines Staustufensystems an der ungarisch-tschechoslowakischen Grenze an der Donau zwischen Bős/Gabčíkovo und Nagymaros konfrontiert. Verschiedene Umweltbewegungen organisierten Proteste und Demonstrationen gegen das bereits 1977 in einem internationalen Abkommen festgesetzte Staustufensystem. Nachdem das Parlament am 7. Oktober 1988 den Bericht der Regierung und die Fortsetzung der Arbeiten mit einer bedeutenden Stimmenmehrheit angenommen hatte, begannen die Organisationen Unterschriften zu sammeln, um das für die Umwelt gefährliche Projekt der Volksabstimmung zu unterbreiten. Es gab auch zivile Organisationen, die gegen einzelne Parlamentsmitglieder Unterschriftenkampagnen führten, um diejenigen, denen sie die Verantwortung für die Parlamentsentscheidung zuschrieben, von ihrem Amt abzuverufen (Lányi 1989). Sowohl die Möglichkeit, dass der Präsidialrat ein Plebiszit über Fragen von landesweiter Bedeutung anordnet, als auch das Recht, dass die Stimmbürger Parlamentsabgeordnete abberufen, waren in der Verfassung von 1949 verankert,¹ die erforderlichen Detailregeln entstanden jedoch nicht und in den Jahrzehnten des Sozialismus kamen diese Vorschriften nicht zur Anwendung. Die Umweltorganisationen wollten diese toten Regeln der Verfassung beleben. Bis Ende Dezember unterstützten die Initiative 80.000 Stimmbürger mit ihren Unterschriften.

2.2. Die Vorbereitung der Verfassungsreform

Die Aktionen der Umweltorganisationen führten schließlich nicht zu einer Volksabstimmung über das vielumstrittene Staustufensystem. Indirekt trug jedoch die Bewegung zur Entstehung des ersten ungarischen Volksabstimmungsgesetzes bei. Sie verstärkte nämlich einen anderen Prozess, der sich in Regierungskreisen entfaltete.

Seit Beginn der 1980er Jahre beschäftigten sich das „Programmbüro für die Komplexe Wissenschaftliche Untersuchung der Verwaltungsentwicklung“ und seit 1986 seine Nachfolgerorganisation, das „Programmbüro für Staatswissenschaftliche Forschungen“ der Ungarischen Akademie der Wissenschaften mit den Fragen der Reform des ungarischen politischen Systems. Kálmán Kulcsár, der für die

¹ Gesetz Nr. XX/1949 über die Verfassung der Volksrepublik Ungarn, § 30, Abs. (1), d) und § 71, Abs. (3), in der im Jahre 1988 gültigen Fassung.

Gesellschaftswissenschaften verantwortliche Vizesekretär der Ungarischen Akademie der Wissenschaften wurde bereits im Mai 1987 vom Zentralkomitee der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (MSZMP) aufgefordert, die Arbeit der Akademie zusammenzufassen. Der „für internen Gebrauch“ bestimmte Vorschlag² skizzierte die Wege zum demokratischen Verfassungsstaat, vom Parlamentarismus bis zur Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit. Im Juni 1988 wurde Kulcsár zum Justizminister gewählt und die Arbeit wurde im Justizministerium fortgesetzt (Kilényi 1991: 6–14). Im November wurde bereits eine erste Regelungskonzeption der Verfassung ausgearbeitet, die festlegte, dass die aus der Volkssouveränität stammende Gewalt nicht von einem einzigen Staatsorgan ausgeübt werden darf und dass das Volk bestimmte Grundsatzfragen selbst entscheiden soll. Die Macht des Parlaments wird durch Volksrechte, Volksbegehren und Volksentscheid eingeschränkt. Die Annahme der neuen Verfassung soll z.B. einem Referendum unterworfen werden und dasselbe ist erwägenswert auch für ihre umfassenden Revisionen. Kleinere Verfassungsänderungen kann das Parlament selbst verabschieden (Kilényi 1991: 115–116, 138)

2.3. *Das erste ungarische Volksabstimmungsgesetz von 1989*

Im Januar 1989 nahm das Parlament ein Gesetz über die Änderung der Verfassung an, das – unter anderem – auch ein Gesetz über die landesweite Volksabstimmung vorsah. Es ermächtigte ferner – statt des Präsidialrats – das Parlament, landesweite Volksabstimmungen anzuordnen.³ Die Begründung zum verfassungsändernden Gesetz betonte, dass die Volksabstimmung in Zukunft ein lebendiges Institut der direkten Demokratie sein soll.

Die Regierung legte im Mai 1989 den Entwurf des Volksabstimmungsgesetzes vor und das Parlament verabschiedete es schließlich – ohne weitgehende Debatte und Gegenstimmen – am 1. Juni 1989;⁴ drei Abgeordneten enthielten sich der Stimme (Magyar Országgyűlés 1998: 4150). Der Gegenstand der Volksabstimmung konnte sowohl die Bestätigung eines vom Parlament bereits angenommenen Gesetzes als auch eine andere, zur Kompetenz des Parlaments gehörende Frage sein, insbesondere die Notwendigkeit einer neuen Gesetzgebung, die Bestimmung der Prinzipien eines Gesetzes und andere Fragen von landesweiter Bedeutung, die keine Gesetzesform benötigten. Finanzfragen (Staatshaushaltsplan und Steuern), Personalfragen (Ernennungen) und die Erfüllung von aus bestehenden internationalen Abkommen stammenden Verpflichtungen waren

2 „Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra“ [„Vorschlag auf die Umgestaltung des Staatssystems in Verbindung mit der Wirtschaftsreform, mit besonderer Rücksicht auf die Regierungsführung“], September 1987. Der Vorschlag wurde von Géza Kilényi, Kálmán Kulcsár und Tamás Sárközy verfasst.

3 Gesetz Nr. I/1989 über die Änderung der Verfassung, § 2.

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

ausgeschlossen. Die Initiative stand sowohl staatlichen Organen (dem Vorsitzenden des Präsidialrates, der Regierung, 50 Parlamentsabgeordneten), als auch 50.000 Stimmbürgern zu. Zur Anordnung der Volksabstimmung war das Parlament ermächtigt; wenn aber die Initiative von mindestens 100.000 Stimmbürgern (von etwa 1,25% aller Stimmberechtigten) stammte, war es verpflichtet, die Volksabstimmung anzuordnen. Das Gesetz schrieb ferner vor, dass Ungarns neue Verfassung der Volksabstimmung unterbreitet werden soll. Aus der Sicht des souveränen Volkes bestand die größte Schwierigkeit wohl darin, dass für alle Volksabstimmungen ein Teilnahmekquorum von 50% galt.

Obwohl das Gesetz das Referendum und die Volksinitiative voneinander nicht klar abgrenzte, waren diese zwei Instrumente von der Regelung abgedeckt. Das Gesetz kannte außerdem die Agenda-Initiative. Falls sie von 50.000 Stimmbürgern stammte, war das Parlament verpflichtet, die Frage zu behandeln. Schließlich war auch das Parlamentsplebiszit möglich.

Dieses Gesetz – das bis 1997 die Rahmenbedingungen für die direkte Demokratie in Ungarn bedeutete – war das Werk des letzten Parlaments des Einparteienstaates. Obwohl im Hintergrund auch die Forderungen der Umweltorganisationen zu spüren waren (Kálmán Kulcsár Justizminister wies darauf in seinem Exposé ausdrücklich als auf einen konkreten politischen Faktor hin: Magyar Országgyűlés 1998: 4144), im Großen und Ganzen war das Gesetz ein Element der von der Staatspartei MSZMP begonnenen politischen Reform. Die ministeriale Begründung des Gesetzes betonte: die Volksabstimmung dient zur äußeren Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt, sie ist eine Schranke für das Parlament, wodurch das System der „checks and balances“, das Prinzip der Gewaltenteilung realisiert wird.

3. Die ersten Zusammenstöße zwischen repräsentativer und direkter Machtausübung

3.1. Die sog. „Vier-Ja“ Volksabstimmung von 1989

Dass die vom Gesetz dem Volk gewährte Kontrollmacht nicht nur auf Papier existiert, wurde noch im Jahre 1989 klar. Die MSZMP, die seit Juni mit verschiedenen Oppositionsparteien über die Schritte des politischen Transitionsprozesses verhandelte, wollte erreichen, dass das neue Staatsoberhaupt noch vor der Neuwahl des Parlaments direkt vom Volk gewählt wird. Das hätte wahrscheinlich zum Sieg ihres populären Kandidaten, Imre Pozsgay, geführt. Im Gegenzug bot sie die Auflösung der Arbeiterwache, der halb-militärischen Organisation der Staatspartei an. Obwohl die Mehrheit der Opposition zur Annahme dieses Angebots neigte, lancierten zwei Parteien, die Freien und die Jungen Demokraten (SZDSZ und FIDESZ) eine Unterschriftensammlung um die Frage der Präsidentenwahl. Daneben bezog sich die Aktion noch auf drei weitere

Fragen: die Auflösung der Arbeiterwache, die Offenlegung des Vermögens der MSZMP und die Einstellung der Parteiarbeit in den Betrieben. Nachdem die erforderlichen 100.000 Unterschriften zusammengesammelt wurden, kam die Parteiführung den Forderungen hinsichtlich der letzten drei Fragen nach: die Regierung löste die Arbeiterwache auf, das Parlament nahm den Bericht des Finanzministers über das Vermögen der MSZMP an und verabschiedete auch das Gesetz, das die Arbeitsstellen depolitisierte. Die Initiative der zwei Oppositionsparteien führte also bereits vor der Volksabstimmung zu einem Teilergebnis. Es blieb noch die Frage der Präsidentenwahl. Am 26. November 1989 stimmte das Volk schließlich – ziemlich knapp, mit kaum mehr als 50% Ja-Stimmen, aber unter Teilnahme von 58% der Berechtigten – der diesbezüglichen Vorlage zu. Bei den anderen drei, bereits erledigten Fragen war die Proportion der Ja-Stimmen 95%. Die Volksabstimmung war nicht nur in dem Sinne erfolgreich, dass sie das direkte Ziel der Initiatoren erreichte: das Staatsoberhaupt wurde erst nach der ersten freien Parlamentswahl, vom neuen Parlament gewählt. Sie trug auch dazu bei, dass der Bund der Freien Demokraten (SZDSZ) seine sinkende Popularität vor der Parlamentswahl steigern konnte und schließlich zur zweitgrößten Partei im neuen Parlament wurde (zur Volksabstimmung von 1989 siehe: Babus 1990 und Kis 1999). In diesem Sinne funktionierte die Initiative als Wahlhelfer für die Initiatoren (zu dieser Funktion der Volksinitiative siehe: Linder 2005: 266).

Obwohl diese erste ungarische landesweite Volksabstimmung nicht auf schwere Gesetzesauslegungsfragen stieß, zeigten weitere Initiativen der 1990er Jahre, dass das Verhältnis der direkten und repräsentativen Machtausübung weitgehend ungeklärt war.

3.2. *Parlamentsauflösung durch Volksabstimmung?*

Im Oktober 1992 begann eine zivile Organisation, die Assoziation der unter dem Existenzminimum lebenden Bürger einen Hungerstreik gegen die Einführung der zweistufigen Mehrwertsteuer. Daraus entwickelte sich im Dezember eine Unterschriftenkampagne, wodurch die Assoziation die Auflösung des Parlaments und neue Wahlen erreichen wollte, damit die zwei Millionen unter dem Existenzminimum lebenden Bürger eine angemessene Repräsentation erreichen können. Die parlamentarische Kommission für Verfassungsangelegenheiten wandte sich ans Verfassungsgericht und bat es um Verfassungsauslegung – unter anderem – zu der Frage, ob das Parlament durch eine Volksabstimmung zur Auflösung gezwungen werden kann. Das Verfassungsgericht antwortete, dass in der Verfassungsordnung der Republik Ungarn die primäre Form der Ausübung der Volkssouveränität die Repräsentation ist. Eine Volksabstimmung kann nur innerhalb der Grenzen der Verfassung und der anderen Gesetze die in den Kompetenzbereich des Parlaments gehörenden Fragen entscheiden. Da in der Verfassung das Erlöschen des Mandats der Volksvertretung vollständig geregelt wird und in dieser Regelung die Abberufung durch eine Volksabstimmung nicht erwähnt wird, kann das

Parlament durch eine Volksabstimmung nicht zur Auflösung gezwungen werden. Das Gericht fügte noch hinzu, dass die Auflösung durch eine Volksabstimmung eine versteckte Verfassungsrevision bedeuten würde, eine solche Verfassungsänderung aber nicht zulässig ist. Es verpflichtete schließlich das Parlament dazu, dass es das Volksabstimmungsgesetz vom Juni 1989 mit der Verfassung, deren Generalrevision erst nach der Annahme des ersten Volksabstimmungsgesetzes, im Oktober erfolgte, in Einklang bringt. Vor allem sollte die Liste der von einer Volksabstimmung ausgeschlossenen Fragen revidiert werden [Beschluss Nr. 2/1993. (I. 22.) des Verfg.].

3.3. *Ein vom Parlament sabotiertes Volksbegehren (1995)*

Im Jahre 1995 lancierte die außerparlamentarische, linksradikale Arbeiterpartei eine Volksinitiative über Ungarns NATO-Beitritt. Die Arbeiterpartei war die größte außerparlamentarische Partei, die bei der Nationalwahl von 1994 mehr als 3% der Stimmen erreicht hatte. Ein erfolgreiches Volksbegehren hätte sicherlich zur Steigerung ihrer Popularität beitragen können. Die ungarische politische Elite betrachtete Ungarns zukünftige NATO-Mitgliedschaft seit 1991 als eine alternativlose Lösung für die militärische Verteidigung des Landes; eine sachliche Diskussion gab es über diese Frage kaum. Weder die Parlamentsparteien, noch die Regierung bemühten sich darum, über die Gründe ihrer Auffassung die Stimmbürger zu informieren und zu überzeugen. Bis 1995 rechnete offensichtlich niemand damit, dass über Ungarns NATO-Beitritt eine Volksabstimmung abgehalten wird.

Die Arbeiterpartei – als einer der wenigen Gegner – wollte mit ihrer Initiative dieses Kommunikationsvakuum ausnützen (Csapody 1996: 41–42). Nachdem mehr als 140.000 Unterschriften gesammelt worden sind, kam die Frage auf das Spielfeld des Parlaments, weil eine Volksabstimmung dem Gesetz gemäß nur das Parlament anordnen konnte. Im Fall von mehr als 100.000 Unterschriften hatte jedoch das Parlament keine Wahl, es war verpflichtet, die Frage der Volksabstimmung zu unterbreiten, vorausgesetzt, dass die Initiative gesetzmäßig war. Obwohl es diesbezüglich keinen Zweifel gab, lehnte das Parlament die Anordnung der Volksabstimmung ab [Parlamentsbeschluss Nr. 120/1995. (XII. 22.)]. Der Beschluss wies einfach darauf hin, dass über die Frage keine meinungsäußernde Volksabstimmung abgehalten werden kann, weil die Ungarische Republik im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in der Lage ist, die Frage zu entscheiden. Das Parlament fügte noch hinzu, dass es sich verpflichtet fühlt, die Frage, wenn die Voraussetzungen geklärt werden, trotzdem der Volksabstimmung zuzuführen. Das Verfassungsgericht, bei dem die Arbeiterpartei eine Beschwerde erhob, erklärte sich für unzuständig: der Beschluss des Parlaments ist keine Rechtsregelung, nur eine Einzelentscheidung, worüber keine nachträgliche Normenkontrolle zulässig ist; ferner ist das Verfassungsgericht dem Gesetz gemäß nur in dem Falle ermächtigt, ähnliche Parlamentsbeschlüsse zu überprüfen, wenn das Parlament die Anordnung der

Volksabstimmung aufgrund des ergebnislosen Beglaubigungsverfahrens zurückwies. In diesem Fall war aber das Beglaubigungsverfahren nicht ergebnislos, die erforderliche Zahl der Unterschriften wurde zusammengesammelt und angenommen.⁵

Es gehört zur weiteren Geschichte dieses Verfahrens, dass schließlich im Jahre 1997 das Parlament – aus eigenem Entschluss – ein Plebiszit über Ungarns NATO-Beitritt anordnete. Da man mit gutem Grund befürchtete, dass das erforderliche Teilnahmequorum von 50% nicht erreicht wird, wurde dieses Quorum durch ein Zustimmungsquorum von 25% ersetzt. Auch die Frage wurde ziemlich suggestiv formuliert: „Sind Sie damit einverstanden, dass die Republik Ungarn den Schutz des Landes durch den NATO-Beitritt gewährleistet?“ Dank der Senkung des Quorums war diese Volksabstimmung unter Teilnahme von 49% mit einer Mehrheit von 85% der Ja-Stimmen erfolgreich.

3.4. *Parlamentsplebiszit gegen Volksbegehren? (1997)*

Noch im Jahre 1997 tauchte eine weitere, für die Beziehung zwischen der parlamentarischen und der direkten Machtausübung wichtige Frage auf. Was ist das Verhältnis eines Volksbegehrens zum über dieselbe Frage vom Parlament angeordneten Plebiszit? (Siehe dazu: Szoboszlai 1998: 110-117.)

Noch im Jahre 1994 verabschiedete das Parlament ein Gesetz, das den Erwerb von bäuerlichem Grundbesitz durch ausländische Privatpersonen, und ferner durch juristische Personen ausdrücklich verbot.⁶ Die nächste sozialliberale Koalition wollte jedoch den Eigentumserwerb an Grundbesitz für ungarische Agrargenossenschaften ermöglichen. Gegen diesen Plan der Regierung starteten die Oppositionsparteien ein Volksbegehren. Sie hoben hervor, dass die geplante Änderung des Gesetzes auch ermöglichen würde, dass ausländische Privatpersonen und Firmen in Ungarn Grundbesitz erwerben könnten. Man könnte über diese Frage gleichzeitig mit dem NATO-Plebiszit abstimmen. Sie begannen deshalb Unterschriften zu sammeln. Als Antwort darauf versuchte die Regierung durch ein Parlamentsplebiszit dem Volksbegehren zuvorzukommen. Sie schlug dem Parlament vor, über die Frage des Grundbesitzes eine Volksabstimmung anzuordnen. Das Parlament tat dem Vorschlag genug [Parlamentsbeschluss Nr. 86/1997. (X. 8.)]. Die Frage wurde in zwei Teile getrennt: einerseits ob ungarische Agrargenossenschaften Grundbesitz erwerben können, andererseits ob es für ausländische Privat- und juristische Personen weiterhin

5 Das Verfassungsgericht revidierte seinen Standpunkt durch den Beschluss Nr. 52/1997. (X. 14.), indem es die diesbezügliche Kompetenzregelung des Volksabstimmungsgesetzes außer Kraft setzte, bzw. veränderte: auch gegen solche Parlamentsbeschlüsse kann man beim Verfassungsgericht eine Beschwerde erheben, die die Anordnung der Volksabstimmung nicht in Bezug auf die erfolglose Beglaubigung verweigerten.

6 Gesetz Nr. LV/1994 über die Ackererde, § 7.

verboten sein sollte, Grundbesitz zu erwerben. Aufgrund der Meinungsumfragen rechnete die Regierung mit gutem Grund damit, dass beide Fragen vom Volk in dieser Formulierung mit „Ja“ beantwortet werden. Inzwischen wandten sich jedoch sechs Parlamentsabgeordneten und der Ombudsmann ans Verfassungsgericht mit der Frage, welcher von den konkurrierenden Vorschlägen den Vorrang haben soll. Die Fragen des Parlaments oder das Volksbegehren der Opposition?

Das Verfassungsgericht antwortete, dass obwohl die direkte Machtausübung des Volkes eine außergewöhnliche Form der Ausübung der Volkssouveränität ist, steht sie jedoch in jenen Fällen, in denen sie zu einem Ergebnis kommt, über der repräsentativen Macht. Dementsprechend soll eine mit der erforderlichen Zahl der Unterschriften unterstützte Volksinitiative den Vorrang gegenüber einem vom Parlament in eigener Erwägung angeordneten Plebiszit haben. Das Gericht fügte noch hinzu, dass in den Ausnahmefällen der direkten Demokratie das Parlament in eine Vollzugsfunktion gezwungen wird: nachdem die Unterschriften gesammelt worden sind, soll das Parlament gewährleisten, dass der direktdemokratische Prozess nicht gestört werde; nach der Volksabstimmung soll es die Entscheidung vollziehen [Beschluss Nr. 52/1997. (X. 14.) des Verfg.].

Das vom Parlament angeordnete Plebiszit über den Grundbesitz wurde schließlich nicht abgehalten, die Volksabstimmung wurde auf die Frage des NATO-Beitrittes geschränkt. Die Opposition konnte nicht erreichen, dass ihre eigene Frage der Volksabstimmung unterbreitet wird: im März 1998 lehnte das Parlament die Anordnung der Volksabstimmung ab (Gulyás 1999: 123). Der Beschluss wies vor allem darauf hin, dass die Frage der Opposition nicht eindeutig ist und dass sie mit Ungarns internationalen Verpflichtungen kollidiert [Parlamentsbeschluss Nr. 23/1998. (III. 11.)]

4. Die Neuregelung der direktdemokratischen Instrumente 1997/1998

1997 und 1998 wurde die Regelung der direktdemokratischen Institutionen revidiert. Durch eine Verfassungsänderung⁷ kamen die wichtigsten Regeln in die Verfassung. Das Teilnahmequorum von 50% wurde durch ein Zustimmungsquorum von 25% ersetzt; die Zahl der zu einer Volksinitiative erforderlichen Unterschriften wurde jedoch auf das Doppelte, von 100.000 auf 200.000 erhöht. Die Liste der verbotenen Gegenstände wurde deutlich erweitert. Das Parlament verabschiedete auch ein neues Volksabstimmungsgesetz.⁸ Dem Gesetz gemäß sollten die Initiativen einem Beglaubigungsverfahren unterworfen werden: die Nationale Wahlkommission hatte die Gesetzmäßigkeit der Frage zu überprüfen und war ermächtigt, den Unterschriftenbogen zu bestätigen. Gegen diese Entscheidung konnte man eine Beschwerde beim Verfassungsgericht erheben. Im Falle eines erfolgreichen Beglaubigungsverfahrens war das Parlament verpflichtet, die

7 Gesetz Nr. LIX/1997 über die Änderung der Verfassung, §§ 2–4.

8 Gesetz Nr. III/1998 über die landesweite Volksabstimmung und das Volksbegehren.

Volksabstimmung anzuordnen. Nach der Volksabstimmung sollte es die Entscheidung des Volkes vollziehen. Auch diese zwei Handlungen des Parlaments waren der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterworfen. Daraus ergab sich, dass die meisten Initiativen sowohl der Nationalen Wahlkommission, als auch dem Verfassungsgericht vorgelegt wurden. Ab 2007, als die Zahl der (meistens unernten) Initiativen sprunghaft in die Höhe ging, bedeutete das eine große Belastung für die zwei Organe. Péter Szigeti, Präsident der Nationalen Wahlkommission bezeichnete dieses Wachstum als „Volksabstimmungsunami“ (Szigeti 2008: 236); Péter Paczolay, Präsident des Verfassungsgerichts redete in einem Interview von einer „schlummernden Mine“, die in den letzten Jahren explodierte (Krug 2008).⁹

Aus der Sicht des Parlaments bedeutete diese neue Regelung, die auf die Beschlüsse des Verfassungsgerichts basierte, dass es Volksinitiativen nicht mehr einfach sabotieren kann. Nachdem die erforderliche Zahl der Unterschriften zusammengestellt wurde, scheint das Parlament eher ein äußerer Beobachter als ein Akteur des Prozesses zu sein; seine Entscheidungen – die Anordnung der Volksabstimmung und der Vollzug des Volksentscheids – sind eher automatische, formale Handlungen. Dass diese passive Rolle doch nicht immer haltbar ist, zeigten im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends mehrere Fälle.

5. Praxis und Debatte im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends

5.1. *Gesetzesänderung nach dem Beglaubigungsverfahren, aber vor der Volksabstimmung*

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Frage hervorzuheben, was geschehen soll, wenn nach der Beglaubigung der Initiative, bzw. dem Beginn der Unterschriftensammlung, aber noch vor der Anordnung der Volksabstimmung das Parlament eine solche neue Regelung verabschiedet, die der Forderung der Initiatoren entspricht.

Ein Beispiel dafür war 2007 die Initiative von oppositionellen Parlamentsabgeordneten, wodurch sie erreichen wollten, dass die Steuererklärung des Ministerpräsidenten, der Minister, der Staatssekretäre und der Parlamentsabgeordneten öffentlich zugänglich sein sollte.¹⁰ Die Nationale Wahlkommission beglaubigte die Frage, das Parlament verabschiedete jedoch einige Monate später eine Gesetzesänderung, wodurch es die Forderung der Initiatoren teilweise – in Bezug auf die Regierungsmitglieder – erfüllte. Das Verfassungsgericht sagte, dass durch diese Gesetzesänderung die Initiative ihr

⁹ Zwischen 2002 und 2007 wuchs die Zahl der eingereichten Initiativen folgendermaßen: 2002: 18, 2003: 25, 2004: 9, 2005: 28, 2006: 47, 2007: 412. Zu dem Wachstum trugen sicherlich die von der FIDESZ im Herbst 2006 lancierten Volksinitiativen bei.

¹⁰ Diese Initiative wurde bei der Nationalen Wahlkommission nicht als eigentliche Volksinitiative eingereicht, sondern als eine Initiative von mehr als ein Drittel der Parlamentsabgeordneten. In diesem Fall konnte das Parlament nach dem erfolgreichen Beglaubigungsverfahren aufgrund freier Überlegung selbst entscheiden, ob es die Volksabstimmung anordnet oder nicht.

Ziel teilweise erreicht hatte und die Frage in ihrer ursprünglichen Form nicht mehr eindeutig ist, weil das Parlament im Fall einer erfolgreichen Volksabstimmung nicht wissen würde, welche Gesetzesänderung es verabschieden soll [Beschluss Nr. 67/2008. (V. 30.) der Verfg].¹¹

Noch im Jahre 2008 kam das Verfassungsgericht zu einer ähnlichen Schlussfolgerung in einem Fall, in dem die Initiatoren mit ihrem Begehren verhindern wollten, dass das Parlament das profitorientierte Krankenversicherungssystem einführt. Nach dem Ende der Unterschriftensammlung, aber vor der Volksabstimmung verabschiedete das Parlament eine Gesetzesänderung, wodurch die Reform des Krankenversicherungssystems eingestellt wurde. Das Verfassungsgericht beschloss, dass eine Volksabstimmung unter diesen Umständen nicht mehr zulässig ist. In seiner Argumentation betonte das Gericht, dass eine Volksinitiative, die gegen die Annahme eines Gesetzes gerichtet ist, nur in dem Falle der verfassungsmäßigen Funktion der Volksabstimmung entspricht, wenn die Frage der realen Absicht des Parlaments Schranken setzt. Dazu ist erforderlich, dass die Absicht des Parlaments bereits wenigstens in Form eines Entwurfs zur Verfügung steht [Beschluss Nr. 130/2008. (XI. 3.) der Verfg].

Durch diese Praxis des Verfassungsgerichts wurde dem Parlament eine Tür geöffnet, wodurch es als repräsentatives Machtorgan den direktdemokratischen Forderungen nachkommen und so die Volksabstimmung vermeiden kann. Dadurch wird jedoch das Problem nicht gelöst, dass das Volk in einer Volksabstimmung auch gegen die Initiative abstimmen kann. Diese Willensäußerung fällt bei der erwähnten Praxis einfach weg.

5.2. *Publizistische und wissenschaftliche Debatte*

Über das Parlament, die Nationale Wahlkommission und das Verfassungsgericht hinaus wurde auch im Bereich der Wissenschaft und der Presse das Verhältnis zwischen repräsentativer und direkter Machtausübung häufig diskutiert. Besonders die Ereignisse der Periode zwischen 2006 und 2008 riefen heftige Diskussionen hervor, als die FIDESZ eine Reihe von Volksinitiativen lancierte und durch die erfolgreiche Volksabstimmung über die Abschaffung der von den ambulanten Kranken zu zahlenden Praxisgebühr, des von den Krankenhauspatienten zu zahlenden Tagesgelds und der Studiengebühren nicht nur der Gesundheitspolitik der Gyurcsány-Regierung einen Schlag versetzte, sondern auch die Regierungskoalition selbst stürzte und einen wichtigen Schritt zu ihrem Zweidrittelsieg bei der Parlamentswahl von 2010 machte. Die öffentliche Diskussion wies in dieser Hinsicht höchst kontroverse Meinungen auf. Auf der einen Seite wurde der Standpunkt formuliert, dass die Volksinitiativen der FIDESZ die Fundamente des ungarischen parlamentarischen

¹¹ Das Verfassungsgericht kam zur selben Folgerung hinsichtlich einer anderen Initiative, die die Offenlegung der Bezüge und Zuwendungen der Regierungsmitglieder erreichen wollte, nachdem das Parlament die entsprechende Gesetzesänderung verabschiedet hatte [Beschluss Nr. 68/2008. (V. 30.) der Verfg].

Verfassungssystems gefährden. János Kis, ehemaliger Parteichef der liberalen SZDSZ betonte, dass eine Volksabstimmung, die die Parlamentsabgeordneten zur Annahme eines Gesetzes verpflichtet, mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht vereinbar ist. Mit dem ungarischen Verfassungssystem sind nur solche Volkabstimmungen in Einklang, die über bereits vom Parlament angenommene Gesetze abgehalten werden. Die Volksinitiativen der FIDESZ greifen die Verfassungsgrundlagen der parlamentarischen Demokratie an (Kis 2007, Kis 2009). Auf der anderen Seite wurden die Initiativen als Heilmittel für die Krise begrüßt. Der Politologe Tamás Fricz sah in der Volksabstimmung ein legitimes Mittel, wodurch der Abgang einer unfähigen Regierung erzwungen und die Demokratie gerettet werden kann (Fricz 2007). Der Politikwissenschaftler András Körösnéyi vertritt – unabhängig von den aktualpolitischen Debatten – die Meinung, dass mit dem im engeren Sinne parlamentarischen System vor allem vom Parlament selbst veranlasste Referenden zu vereinbaren sind. Von unten kommende Volksinitiativen und fakultative Referenden, wie auch von der Exekutive angeordnete Plebiszite können mit dem in engerem Sinne verstandenen Repräsentativsystem kaum in Einklang gebracht werden, obwohl es dafür in der Regelung und Praxis der „vermischten Systeme“ Beispiele gibt (Körösnéyi 2009: 56–57).

6. Schlussfolgerungen

Wie es aus der bisherigen Übersicht hervorgeht, kam die Debatte über das Verhältnis der repräsentativen und direkten Demokratie in Ungarn im vergangenen Vierteljahrhundert – trotz der Neuregelung von 1997/1998 – bis heute nicht zu einem Ruhepunkt. Ungarns neues Grundgesetz von 2011 erklärt die direkte Machtausübung des Volkes zu einer Regelung für Ausnahmefälle und ersetzt das Zustimmungsquorum von 25% durch ein Teilnahmekquorum von 50% [Grundgesetz von Ungarn, Art. B), Abs. (4); Art. 8, Abs. (4)]. Damit kommt sicherlich zum Ausdruck, dass der Verfassungsgeber den Raum der direktdemokratischen Entscheidungen einschränken wollte. Nur bei solchen Fragen kann man mit einer erfolgreichen Volksabstimmung rechnen, die eine enorme Mobilisierungskraft haben.

Wichtige Grundsatzfragen der direkten Demokratie wurden jedoch durch die neue Regelung nicht beantwortet. Im Rahmen des Verfassungsgebungsprozesses ist eine diesbezügliche Diskussion ausgeblieben. Was vielleicht am allermeisten fehlt, ist die Kenntnis und tiefgehende Überlegung jener Funktionen, die der direkten Demokratie in der westlichen, insbesondere der schweizerischen Praxis zugeschrieben werden:

Inwieweit möchte die politische Elite Ungarns die Volksinitiative als Instrument der *politischen Innovation*, der „*Agenda-Setting*“ anerkennen? Die Volksinitiative kann nämlich wichtige Probleme auf die politische Tagesordnung setzten, die sonst im Labyrinth der Repräsentativgewalt oder einfach wegen der Uninteressiertheit der Parteien verloren gehen.

Können unter der neuen Regelung die von unten lancierten direktdemokratischen Verfahren als *Ventil und Korrekturfaktor* gegenüber der repräsentativen Machtorganen funktionieren? Als Kanal, wodurch die Empörung gesetzmäßig abgeleitet und in den politischen Willensbildungsprozess eingeordnet werden kann?

Inwieweit möchten wir die *Kompromissbildende Wirkung* der direkte Demokratie zur Geltung bringen? Könnte die Möglichkeit von Referendumsbegehren die Regierenden zu einem Kompromiss zwingen, wie es aus dem schweizerischen *Konkordanzsystem* bekannt ist, wo die Regierung die referendumsfähigen Kräfte bereits in die Vorbereitung der Entscheidungen miteinbezieht, um ein nachträgliches „Volksveto“ bei einem Referendum zu vermeiden?

Werden in der ungarischen Praxis Volksrechte zur *Konfliktlösung und politischer Stabilität* beitragen? Das Beispiel der Schweiz zeigt, dass eine häufigere Nutzung direktdemokratischer Instrumente zu einer breiteren Akzeptanz politischer Entscheidungen führen und die Tragfähigkeit des politischen Systems erhöhen kann. Oder würden die häufigeren Volksabstimmungen eben die Polarisierung der ungarischen Politik verschärfen?

Wäre es eine eitle Hoffnung, dass die Volksrechte auch in Ungarn eine *erzieherische Rolle* für die Stimmbürgerschaft spielen und als eine Schule der Demokratie funktionieren können? (Zu den Funktionen der direkten Demokratie siehe: Möckli 1995: 9–11; Linder 2005: 256–270; Linder 2009.)

Diese Fragen werden in der ungarischen Diskussion kaum berührt, obwohl man dadurch auch der Lösung des Problems der Vereinbarkeit der repräsentativen und direkten Machtausübung näher kommen könnte.

Selbst das Instrumentarium der Volksrechte sollte in Erwägung gezogen werden. In der ungarischen Regelung werden Referendum und Volksinitiative von einander nicht klar getrennt, wie es in der jahrhundertelangen schweizerischen, US-amerikanischen und deutschen Regelung und Praxis selbstverständlich ist. Bei einem *Referendum* handelt es sich darum, dass ein vom Parlament bereits verabschiedetes Gesetz – bei bestimmten Gegenständen obligatorisch oder sonst auf Begehren von einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten – dem Volk zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt wird. Bei der Volksabstimmung kann das Volk das Inkrafttreten des Gesetzes verhindern oder – bei einem abrogativen Referendum – das Gesetz gänzlich oder teilweise außer Kraft setzen. Es handelt sich also um eine Bremse gegenüber der parlamentarischen Gewalt. Die *Volksinitiative* ist demgegenüber ein Instrument der politischen Innovation. Hier geht es darum, dass ein Thema auch ohne Bezug auf aktuelle parlamentarische Handlungen auf die Tagesordnung der Politik gesetzt und darüber eine Volksabstimmung erzwungen werden kann.

Die ungarische Regelung und Praxis vermischt diese Instrumente unter dem Begriff „landesweite Volksabstimmung“. Daraus stammen eine Menge von Problemen, die das Verfassungsgericht von Zeit zu Zeit – manchmal ziemlich widerspruchsvoll – zu beseitigen versucht. Ohne die Trennung von Referendum und Volksinitiative kann auch

die Beziehung des Parlaments zur direkten Demokratie nicht geklärt werden, weil es prozessual nicht richtig wahrnehmbar und regelbar ist. Man könnte aus der Regelung der westlichen Traditionen lernen. Die erwähnte Praxis des Verfassungsgerichts, die das Recht des Parlaments anerkennt, nach dem Beglaubigungsverfahren bzw. der Unterschriftensammlung eine Gesetzesänderung zu verabschieden, um die Volksabstimmung zu vermeiden, könnte prozessual im Gesetz geregelt werden. Oder es wäre auch möglich, dass das Parlament – als Antwort auf die Volksinitiative – den entsprechenden Gesetzesentwurf ausarbeitet und ihn der Volksabstimmung unterbreitet, wodurch auch die Nichtannahme der Initiative durch das Volk möglich wäre. Ferner zeigt der erwähnte Fall, als das Parlament durch sein eigenes Plebiszit der Volksinitiative gegen den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundbesitz durch ausländischen Personen zuvorkommen wollte, dass die schweizerische Möglichkeit des parlamentarischen Gegenvorschlags auch in Ungarn eine praktische Bedeutung haben könnte. Auf die Volksinitiative könnte das Parlament mit einem eigenen Gegenvorschlag antworten, der häufig eine wohlgedachte, weniger radikale Version der Volksinitiative ist. Dieser Gegenvorschlag könnte mit der Frage der Volksinitiative zusammen der Volksabstimmung unterbreitet werden. Dadurch wäre es möglich, das Parlament aus jener reinen Vollzugsrolle herauszuholen, in die es durch die Beschlüsse des Verfassungsgerichts gezwungen wurde, welche in mancher Hinsicht an die amerikanische Praxis der direkten Initiativen erinnert. Diese Lösung könnte auch zu einer Kooperation, zu einem besseren, konstruktiveren Einklang zwischen Parlament und Volksmacht führen.

Literaturverzeichnis

- AUER, Andreas: *Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis*. Bâle et Francfort-sur le Main: Helbing & Lichtenhahn – Paris: Economica, 1989.
- BABUS, Endre: *Népszavazás – 1989* [Volksabstimmung – 1989]. In: Kurtán, Sándor – Sándor, Péter – Vass, László (Hrsg.): *Magyarország politikai évkönyve 1989* [Das Politische Jahrbuch Ungarns 1989]. Budapest: AULA – OMIKK, 1990, S. 209–215.
- CURTI, Theodor: *Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung* (Zugleich eine Geschichte der schweizerischen Demokratie). Zweite Auflage, Zürich: Th. Schröter, 1885.
- CSAPODY, Tamás: *Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége* [Die Gesetzmäßigkeit eines Volksbegehrens]. *Társadalmi Szemle* 51 (1996/6), S. 40–47.
- FRICZ, Tamás: *Kis János téved* [János Kis irrt sich]. *Népszabadság*, 29.11.2007, im Internet veröffentlicht am 25.01.2008, <http://www.nol.hu/archivum/archiv-473102> (Stand: 07.05.2013).

- FRIEDBERG, Carl Müller von: Schweizerische Annalen oder die Geschichte unserer Tage seit dem Julius 1830. Mit Rückblicken auf frühere Perioden. 3. Band, Zürich: Drell, Füssli und Co., 1835.
- GOEBEL, Thomas: Direct Democracy in America, 1890–1940. A Government by the People. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2002.
- GULYÁS, Mónika: A népszavazás intézménye – történeti-összehasonlító perspektívában [Die Institution der Volksabstimmung – aus geschichtlicher und vergleichender Perspektive]. Politikatudományi Szemle VIII (1999/4), S. 107–132.
- KILÉNYI, Géza (Hrsg.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990 [Die Dokumente einer Verfassungsvorbereitung. Ein Versuch zur Erschaffung Ungarns neuer Verfassung, 1988–1990]. Budapest: Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatóközpont, 1991.
- KIS, János: 1989: A víg esztendő [1989: Das lustige Jahr]. Beszélő 1999/10.
- KIS, János: A népszavazás a harmadik köztársaság alkotmányában [Die Volksabstimmung in der Verfassung der dritten Republik]. Fundamentum 13 (2009/4), S. 5–28.
- KIS, János: Népszavazási versenyfutás [Volksabstimmungswettlauf]. Népszabadság, 10.11.2007, im Internet veröffentlicht am 25.01.2008, <http://nol.hu/archivum/archiv-470810> (Stand: 07.05.2013).
- KÖLZ, Alfred (Hrsg.): Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte. Vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848. Bern: Stämpfli + Cie, 1992.
- KÖRÖSÉNYI, András: A népszavazások és a képviseleti demokrácia viszonya [Das Verhältnis der Volksabstimmungen zur repräsentativen Demokratie]. In: Enyedi, Zsolt (Hrsg.): A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban [Die Dilemmata des Volkswillen. Volksabstimmungen in Ungarn und in der Welt]. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég Kiadó, 2009, S. 37–61.
- KRUG, Emília: Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról [Eine schlummernde Mine. Den Geist der Volksabstimmung ließ nicht das Verfassungsgereicht aus der Flasche heraus. Péter Paczolay über den verfassungsrichterlichen Aktivismus]. 168 Óra Online, 04.07.2008, <http://www.168ora.hu/cikk.php?cikk=21823> (Stand: 07.05.2013).
- LÁNYI, Gábor: A kuvik éve – környezetvédelmi jelzések [Das Jahr des Kauzes – Signale des Umweltschutzes]. In: Kurtán, Sándor – Sándor, Péter – Vass, László (Hrsg.): Magyarország politikai évkönyve 1988-ról [Das Politische Jahrbuch Ungarns 1988]. Budapest: R-Forma Kiadói Kft., 1989, S. 144–160.
- LINDER, Wolf: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. 2., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. Bern: Haupt, 2005.

- LINDER, Wolf: Zur Funktion der Volksrechte im schweizerischen Politiksystem. Anmerkungen aus politologischer Sicht. In: Biaggini, Giovanni – Müller, Georg – Müller, Jörg Paul – Uhlmann, Felix (Hrsg.): Demokratie – Regierungsreform – Verfassungsfortbildung. Schwerpunkte aus dem wissenschaftlichen Werk von René Rhinow dargestellt von Schülern, kommentiert von Freunden und Kollegen. Symposium für René Rhinow zum 65. Geburtstag. Basel: Helbing & Lichtenhahn Verlag, 2009, S. 43–52.
- Magyar Országgyűlés [Das Parlament von Ungarn]: Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója [Das Tagebuch des zum 28. Juni 1985 einberufenen Parlaments], Band IV. Budapest, 1998.
- MÖCKLI, Silvano: Funktionen und Dysfunktionen der direkten Demokratie. Beiträge und Berichte 237/1995. St. Gallen: Hochschule St. Gallen, Institut für Politikwissenschaft, 1995.
- MÖCKLI, Silvano: Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein. In: Auer, Andreas (Hrsg.): Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie. (Actes du colloque organisé les 27–29 avril 1995 par la Faculté de Droit et le C2D.) Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn, 1996. (Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe, Faculté de Droit Genève) S. 209–220.
- OBERHOLTZER, Ellis Paxson: The Referendum in America: Together with Some Chapters on the Initiative and the Recall. 3rd, revised ed., New York: Charles Scribner's Sons, 1911.
- SZIGETI, Péter: A népszavazási kezdeményezések dömpingje – 2007 [Das Dumping von Volksbegehren – 2007]. In: Sándor, Péter – Vass, László (Hrsg.): Magyarország politikai évkönyve 2007-ről [Das Politische Jahrbuch Ungarns 2007], Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, 2008, S. 236–254.
- SZOBOSZLAI, György: A népszavazás alkotmányos helye és a politika. A politikai osztály találkozásai a közvetlen demokráciával, 1989–1997 [Der verfassungsmäßige Platz der Volksabstimmung und die Politik. Berührungspunkte zwischen der politischen Klasse und der direkten Demokratie, 1989–1997]. In: Kurtán, Sándor – Sándor, Péter – Vass, László (Hrsg.): Magyarország politikai évkönyve 1997-ről [Das Politische Jahrbuch Ungarns 1997]. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1998, S. 103–121.

Der Autor übernimmt die Verantwortung für die Übersetzung.

DR. VINCZE ATTILA, LL.M.

adjunktus, Andrásy Universität Budapest, Habilitand, Wirtschaftsuniversität, Wien¹

VONZÁSOK ÉS VÁLASZTÁSOK: NÉPSZAVAZÁS ÉS ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS KAPCSOLATA

Goethe „Vonzások és választások” című regényében egy helyen Eduard kapitány azt magyarázza Charlotte-nak, hogyan jönnek létre a kötések különböző anyagok között. Elmondása szerint vannak, amelyek „gyorsan egyesülnek, anélkül hogy egymáson valamit változtatnának, mint ahogy a bor a vízzel vegyül. Ezzel szemben mások idegenül különülnek el egymástól, és még gépi vegyítéssel vagy dörzsöléssel sem lehet őket semmiképpen összekötni; mint ahogy az olaj és a víz, akárhogy is összerázzák, egy pillanat múlva már megint elválík egymástól.” Charlotte ezt összehasonlítja az emberi kapcsolatokkal is, amit Eduard is elfogad, és kifejti, hogy „ezeket a tömegeket is össze lehet egyeztetni szokásokkal és törvényekkel, úgy a mi kémiai világunkban is vannak közvetítő tagok, s ezek összekötik azt, ami elutasítja egymást.”

Az alábbi írásban megválaszolandó kérdés, hogy vajon a népszavazás és az alkotmánybíráskodás egymással olyan módon összekapcsolhatóak-e mint „az olaj és a víz lúgsó segítségével”. E kérdés megalapozott, hiszen az 1989-es magyar Alkotmány számos olyan intézményes megoldást kapcsolt össze, melyek koncepciónálisan nehezen összeegyeztethetőek. Ez az összeegyeztethetetlenség kifejezetten igaz a népszavazás és az alkotmánybíráskodás kapcsolatára, hiszen ezek diametrálisan ellentétes premisszából indulnak ki: az alkotmánybíráskodás a demokráciával szembeni alapvető bizalmatlanságból, míg a népszavazás a népfelsgbe vetett alapvető hitből. Ezért meg kell vizsgálni, milyen hatással van az alkotmánybíráskodás a népszavazás intézményére, és azt, hogy vajon ez a hatás az elméleti ellentétre vezethető-e vissza.

1. Összehasonlító alkotmányjogi áttekintés

Egy parlamentáris rendszerben a parlament játssza a központi szerepet: a brit alkotmányjog a korlátozhatatlan parlamenti szuverenitás premisszábjából indul ki.² Ez a par-

¹ „A jelen kutatás a TÁMOP 4.2.4.A-1 kiemelt projekt keretében meghirdetett ösztöndíj-támogatásnak köszönhetően valósult meg, a magyar állam és az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával.”

² Jackson & Ors v. Her Majesty's Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005) Para 102 Lord Steyn “The classic account given by Dicey of the doctrine of the supremacy of Parliament, pure and absolute as it was, can now be seen to be out of place in the modern United Kingdom. Nevertheless, the supremacy of Parliament is still the general principle of our constitution.”

lamenti szuverenitás a parlament korlátozhatatlan döntési jogosultságán alapul: nincs magasabbrendű hatalom, mint a Queen in Parliament, amely sem egy alkotmányos Charta rendelkezéseinek, mint magasabszintű jognak, sem – logikus következményként – egy alkotmánybíróságnak nincs alávetve.³ Minden politikai döntést az aktuális parlamenti többség hoz, amit egy későbbi többség szintén korlátozás nélkül megváltoztathat.

Egy ilyen rendszerben nem lehetne helye a népszavazásnak, és mégis történt. Az Egyesült Királyság lakossága 1975 június 5-én népszavazással döntött az Európai Gazdasági Közösséghez tartozásról. Jelenleg két szempontból aktális a népszavazás kérdése: egyrészt a brit miniszterelnök, David Cameron népszavazást szeretne tartani a Nagy-Britannia uniós tagságáról, illetve Skócia függetlenné válása miatt, mely szintén népszavazás útján döntendő el. Úgy tűnik, hogy azok a kérdések, amelyek a jelentőségük-nél fogva kitörnek a parlamenti többség logikájából, még a parlamenti szupremáciára épülő rendszerben is csak népszavazás útján dönthetőek el.

Németország szinte egyáltalán nem ismeri a népszavazást szövetségi szinten, amely jellemzőt gyakran a weimari köztársaság bukásával kötnek össze. Ez a hibás nézet abból indul ki, hogy a népszavazás széles lehetősége nyitotta meg a populista erőket, így különösen Hitler útját a hatalom felé. Való igaz, hogy a Weimari Birodalmi Alkotmány lehetővé tette a választók közvetlen részvételét a hatalomgyakorlásban. A Weimari Alkotmány 73 cikke előírta, hogy népszavazást kell kiírni, ha egy népi kezdeményezés keretében a választásra jogosultak egy tizede egy törvényjavaslat kapcsán ezt kéri. A törvényjavaslat elfogadásához a választásra jogosultak felének részvétele volt szükséges. Bár voltak próbálkozások egy népszavazás elrendelésére, ezek egyike sem volt sikeres. Elsőként Saarland hovatartozásának kérdését döntötték el ténylegesen népszavazással, de ez 1934-ben, tehát már Hitler hatalomra jutását követően történt. Ennek ellenére a német alaptörvény bizonyos fentartással viseltetik a népszavazással szemben.⁴ A nyugat-német területeken az alkotmányos újrakezdés időpontjában nem volt kérdéses, hogy az alaptörvény egy parlamentáris demokrácia kereteit kell kijelölnie. A közvetlen demokratikus elemek – mint a népi kezdeményezés, a népszavazás vagy az alkotmányos referendum – felvételére irányuló indítványokat elutasították.⁵ De még ebben az alkotmányos rendszerben is szükségesnek mutatkoztak közvetlen alkotmányos intézmények meghatározott korlátok között. Így a népszavazást fentartotta a német alaptörvény egyrészt a területi változtatások esetére a GG 29. cikke alapján, és egy új alkotmány

3 Ehhez a legújabb irodalomból Gernot Sydow: *Parlamentssuprematie und Rule of Law: Britische Verfassungsreformen im Spannungsfeld von Westminster Parliament, Common-Law-Gerichten und europäischen Einflüssen*. Jeffrey Goldworthy: *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy* (Oxford: Clarendon Press, 1999)

4 Christoph Möllers: *We are (afraid of) the people? Constituent Power in German constitutionalism*, in: M. Loughlin/N. Walker (Hrsg.), *Constituent Power in Comparative Perspective*, Oxford 2007 Oxford University Press, 87-105.

5 Grzeszick in Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar* (67. Ergänzungslieferung 2013) GG Art. 20, Rn 8

elfogadásának esetére a GG 146 cikke alapján. A német Alaptörvényben sem, amelyben bár más okból mint a brit alkotmányos rendszerben, de nincsen különösen sok hely egy népszavazásnak, nem lehet alapvető kérdéseket másképpen artikulálni, mint népszavazás útján. Ilyen alapvető kérdések az önmeghatározás kérdései: legyen ez a területiális önmeghatározás kérdése, legyen ez az alkotmányos önmeghatározás kérdése.

Ausztriában az alkotmány egészének megváltoztatása, ami az alkotmány bármely karakteradó elvének lényegi megváltoztatását jelenti, csak népszavazás útján lehetséges (Art. 44 Abs (3) B-VG.)

A korábban bemutatott államokhoz képest a skála másik végén helyezkedik el Svájc, ahol a népszavazás lényegében korlátozás nélküli. Még az alkotmány teljes vagy részleges revízióját is javasolhatja a nép a svájci szövetségi alkotmány alapján (137-138 cikkek). Ez a korlátozás nélküli hatalom sokféle célra használható, így még svájci ENSZ tagság is népszavazás útján dőlt el: a svájci nép 2002 március 3-án ugyanis a tagság mellett döntött, amely kapcsán mindenképpen megjegyzendő, hogy az ENSZ tagságról 25 évvel korábban is volt egy népszavazás, amely során a lakosság háromnegyedes többsége még elutasította ezt. A közvetlen demokráciának természetesen vannak árnyoldalai is, mint például a minarettépítési tilalomról szóló népszavazás⁶, de számos pozitív példát is lehetne említeni, mint a menedzseri fizetések korlátozását népszavazás útján. A minarett építési tilalom egy érdekes példa, mert ennek népszavazással történő eldöntése egy olyan országban, amely széles jogkörű alkotmánybíráskodással rendelkezik nem elképzelhető, a kérdés ugyanis önmagában lenne alkotmányellenes: vagy tartalmilag, mint a vallásszabadságba történő meg nem engedett beavatkozás, vagy formailag egy érvényes nemzetközi szerződésbe ütközés, az Emberi Jogok Európai Egyezményének megsértése miatt.

2. A magyar helyzet

Az 1989-es magyar Alkotmány egyik karakteradó jellegzetessége volt, hogy számos dilatórikus formálkompromisszumot tartalmazott („dilatorische Formelkompromisse”)⁷, vagyis olyan intézményi megoldásokat vegyített, amelyek viszonya egymáshoz nem volt világos, de legalábbis konfliktusos volt ez a viszony.

6 Ehhez ld.: Zimmermann Zur Minarettverbotsinitiative in der Schweiz, ZaöRV 2009, 829

7 A kifejezés Carl Schmittől származik. Carl Schmitt: Verfassungslehre (1928), 31-32 old.. Ahogy Schmitt maga is írja a “Der Hüter der Verfassung” 48. oldalán, ilyen dilatórikus formálkompromisszumok esetén a döntés a véleménykülönbségek kapcsán valójában maga a szabályozás. Ez történt Magyarországon is a köztársasági elnök esetén; vö. 48/1991 (IX. 26.) AB határozat, 36/1992 (VI.10.) AB határozat és 47/2007 (VII.3) Ab határozat.

Ez volt a helyzet nyilvánvalóan az államelnökkel, aki legalábbis az Alkotmány szövege alapján a francia⁸ illetve az amerikai⁹ elnök hatásköreihez hasonlatos széles kompetenciákkal bírt volna. Ezeket a hatásköröket az Alkotmánybíróság később erősen visszanyeste.

A népszavazásnak hasonló története volt. Az Alkotmány nem tisztázta a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyát. Az akkori Alkotmány 2. § (2) bekezdése lapidárisan csak annyit tartalmazott, hogy minden hatalom a népé, mely a népszuverenitást, választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja., A további kérdéseket törvényi szinten rendezte a magyar jog. Az Alkotmánybíróságnak akkor kellett először a képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonyát definiálnia, amikor arra irányuló indítvány érkezett, hogy az Országgyűlést népszavazás útján fel kellene oszlatni (2/1993. (I. 22.) AB határozat). Részletes indokolás nélkül az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Alkotmányból az Országgyűlés általi hatalomgyakorlás általános elve állapítható meg, és ehhez képest a népszavazás csak kivételnek számít. Ez az indokolás azon a szocialista alkotmányosságból maradt – és a hatalommegosztás gondolatával nem összeegyeztethető – rekvizitumon alapult, hogy az akkori Alkotmány 19 § (3) bekezdése az Országgyűlést a legfelsőbb államhatalmi szervnek nyilvánította. Ebből a körülményből kellene fakadnia, hogy a népszavazásnak csak alárendelt szerepe lehet. Mivel a népszavazás részleteinek szabályozása a parlament hatáskörében maradt, kizárólag az Országgyűlés döntésétől függ, mely kérdéseket lehet népszavazással eldönteni. Az indokolás itt két vonalon halad tovább. Az Alkotmánybíróság egyrészt kiemelte, hogy a népszavazás – mint kiegészítő elem a képviseleti demokráciához képest – nem alkalmazható a képviselők visszahívására, másrészt pedig a képviselők visszahívása az Alkotmány módosítását jelentené, ami az Országgyűlés kifejezett hatásköre, és az ezért népszavazás útján nem gyakorolható. Még akkor is, ha az indokolás első felét elfogadjuk, az indokolásnak ez a második fele nem volt szükséges a döntéshez. Ennek ellenére ez utóbbi állította fel azt a később dogmává merevedett tételt, hogy az alkotmánymódosítás az Országgyűlés kizárólagos hatásköre, amely népszavazás útján nem gyakorolható. Ez a tézis akkor is továbbélt, amikor a Parlament alkotmányozó hatalmánál fogva módosította az Alkotmányt és tételesen szabályozta a népszavazásra nem tartozó kérdések körét (1997. évi LIX. törvény).

Az 1997-ben hatályba lépett új szabályozás alapján bármely kérdés népszavazás tárgya lehet, amely az Országgyűlés hatáskörébe tartozik (Alkotmány 28/B §). E főszabály alóli kivételeket a következő cikk szabályozta. Ezek a kivételek ugyan kizárták

8 Article 5” Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l’État.”

A korábbi Alkotmány 29. § (1) bekezdése alapján “Magyarország államfője a köztársasági elnök, aki kifejezi a nemzet egységét, és őrökdi az államszervezet demokratikus működése felett.”

9 Art. II Sec 2 US Constitution The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States. A korábbi Alkotmány 29 § (2) bek. alapján “a köztársasági elnök a Magyar Honvédség főparancsnoka”

többek között a népszavazást az Alkotmány népszavazásra vonatkozó rendelkezései tekintetében (Alkotmány 28/C § (5) bek. c) pont), de más rendelkezések tekintetében ezt nem tette. Ebből *a contrario* annak kellett volna következnie, hogy a népszavazás az Alkotmány minden más rendelkezése tekintetében lehetséges. E logikus érv ellenére az Alkotmánybíróság egy más eredményre jutott, és a korábbi döntéseknek a közvetett demokráciának a közvetlen demokráciával szembeni elsőbbségére épülő logikáját követte (25/1999. (VII. 7.) AB, határozat, 28/1999 (X. 6.) AB határozat), amely logika az Alkotmány népszavazás útján történő módosítását kizárja.

Itt két körülményre kell felhívni a figyelmet:

- egyrészt már az Alkotmánybíróság első döntése is felszínes volt, és nem tudta meggyőzően bemutatni, miért kellene a képviseleti demokráciát előnyben részesíteni
- e döntés kritika nélküli átvétele a megváltozott szöveg ellenére, amely még meggyőzőbb érveket követelt volna meg a képviseleti demokrácia elsőbbsége mellett

Ezen állandósult joggyakorlat eredménye az lett, hogy a legfontosabb kérdések eldöntéséből a nép lényegében ki lett szorítva. A népet bár meg lehet kérdezni bármely kérdésben, és az Országgyűlés akár egy alkotmánymódosítást is megerősíthetne népszavazás útján (ami ugyan még nem történt meg), de mindezek a népszavazások csak a mindenható parlament kegyéből, *ex gratia* történének, és a népnek semmilyen joga sincs arra, hogy a legfontosab kérdésekben beleszólhasson a döntésbe. Az Alkotmány bár proklamálta, hogy minden hatalom forrása a nép, és ezt az gondolatot, mint az államhatalom konstituáló elve megjelenik az Alkotmányban, a népnek nincs jogilag elismert igénye, hogy az együttélés legelemibb kérdéseiben kinyilvánítsa véleményét. A nép ugyan populista kérdésfeltevések eszközéül használható, mint például, hogy kíván-e tandíjat fizetni, vagy mennyiben kíván hozzájárulni az egészségügy finanszírozásához, de a nép nem döntheti el, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül kívánja-e választani, vagy bevezeti-e a királyságot. Az Országgyűlés alkotmányozói hatalmának alkotmánybírósági monopolizálása, a népakarat értékét fokozta le, és talán nem túlzó azt állítani, hogy a *pouvoir constitué* nagyobb elismertséget élvez, mint a *pouvoir constituant*.

E helyen két kérdés merül fel: miért hozta az Alkotmánybíróság ezeket a döntéseket és mik ezeknek a döntéseknek a következményei.

3. Okok és következmények

Először a következményekről. A népszavazás eszmei lefokozása két példán jól szemléltethető. Az első az Európai Alkotmányszerződés esete, a második a képviselői költségterítés. 2004-ben, amikor az Európai Alkotmányszerződés ratifikálása volt soron, népszavazást kezdeményeztek. A kezdeményezést az Országos Választási Bizottság azzal a hibás érveléssel utasította el, hogy egy nemzetközi szerződésről van szó, amely nem lehet tárgya népszavazásnak. Ez a szabály azonban csak a már ratifikált szerző-

désekre vonatkozik, és ennél fogva az Alkotmánybíróság a kezdeményezésnek helyt adott (58/2004 (XII.14.) AB határozat).¹⁰ Erre a parlament cinikus reakciója az volt, hogy a szerződést gyorsan ratifikálta annak érdekében, hogy elkerülje a népszavazást a kérdésben.

A képviselői költségterítésnek hasonló tragikus története volt A képviselői költségterítésekkel kapcsolatos visszaélések miatt népszavazást kezdeményeztek. A kezdeményezés alapján a képviselők csak azokat a költségeket számolhatták volna el, amelyek ténylegesen felmerültek. Amint a szükséges számú aláírás összegyűlt, az Országgyűlés alkotmányozó hatalmával megváltoztatta a költségterítés elnevezését, és ezzel a népszavazási kezdeményezés tárgytalanná vált.

Mindkét eset szépen példázza, hogy milyen felfogás uralkodik a parlamentben a népszavazás kapcsán: a népszavazás hasznos eszköz lehet a parlament kezében de semmiképpen nem engedhető meg, hogy a nép a véleményét korlátozás nélkül kifejezze. Ezt az elképzelést részben az Alkotmánybíróság döntései ébresztették.

Nem megkerülhető kérdés, hogy miért hozta az Alkotmánybíróság ezeket a döntéseket? Erre a kérdésre a válasz az Alkotmánybíróság beállítódásában és az érdekeiben keresendő a választ.

A beállítódáshoz. Egy alkotmánybíróság elitista intézmény, amely létét a demokráciával, a népuralommal szembeni mély bizalmatlanságnak köszönheti, és abból az előfeltevésből indul ki, hogy még a parlamentben, a nép választott képviselőiben sem lehet teljesen megbízni, mert azok – rövidlátó politikai érdekből – képesek az alkotmányt és annak szellemiségét elárulni és az egyén jogait megsérteni.¹¹ Ha azonban még a képviselőknek sem szabad hinni, akkor a népnek magának, a könnyen manipulálható tömegnek még annyira sem. Ez a minta az alkotmánybíróság alappozíciója, és ezért egyáltalán nem meglepő, hogy az alkotmánybíróság a preferenciális döntését a képviselői demokrácia javára tette meg.

Az érdek kérdéséhez. Egy alkotmánybíróságot alapvetően két érdek mozgathat: vagy a törvényhozás szoros és szigorú ellenőrzését preferálja, annak érdekében, hogy hatalmát az államszervezeti rendszerben kiterjessze (ahogy azt a Sólyom-bíróság tette Magyarországon), vagy egy opportunista magatartást vesz fel, és a parlamenti többséget elvtelenül támogatja a személyes pozíciók megerősítése vagy az újraválasztás elősegítése érdekében. Ugyanakkor bármelyik érdek is mozgatja az alkotmánybíróságot, mindkét eset egy gyengébb közvetlen demokrácia irányába mutat. Az első esetben a közvetlen demokrácia egy alig kontrolálható és legitim ellensúlya lehet az alkotmánybíráskodás-

10 Ehhez Varga István: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn in: Klaus Beckmann – Jürgen Dieringer – Ulrich Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa (Tübingen: Mohr Siebeck 2005) 303-310. oldal.

11 Vö. John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), Ulrich R. Haltern: *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen* (Berlin: Duncker & Humblot 1998), Vincze Attila: 32/A. § [Alkotmánybíróság] msh. 41-42 In Jakab András (Hrsg.): *Alkotmánykommentár* (Budapest: 2009, Századvég).

nak, amit az alkotmánybíróság alig kívánhat magának. A második esetben a közvetlen demokrácia a parlament és a pártpolitizálás erős kontrolljaként funkcionálhat. Az alkotmánybíróság azonban az uralkodó politikát akkor lehet támogatni, és a parlament döntéseit az alkotmányosság címkéjével ellátni, ha a parlament döntéseit nem írhatja felül a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlás.

Ez alapján az a tézis következik, hogy egy alkotmánybíróság az alapbeállítódása és érdekei alapján inkább egy gyenge mintsem egy erős közvetlen demokráciát támogat. Ebből az következne, hogy a népszavazás és az alkotmánybíráskodás diaméterálisan ellentétes alapállásból indulnak ki, és a magyar alkotmánybíróság döntései csak ennek a leképeződései. A kiút ebből a helyzetből nem lehet más, mint az Alkotmánybíróság értelmezési hatalmát csökkenteni, az értelmezési kérdéseket világos fogalmazással minimalizálni.

DR. ATTILA VINCZE, LL.M.

Oberassistent, Andrassy Universität Budapest/ Habilitand, Wirtschaftsuniversität, Wien¹

WAHLVERWANDTSCHAFTEN: VOLKSENTSCHIED UND VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT

Im Goethes Roman „Wahlverwandtschaften“ erklärt Eduard, der Hauptmann Charlotte wie Bindungen zwischen verschiedenen Elemente entstehen. Nach seinen Erklärungen gibt es Elemente und Menschen, „die schnell zusammentreten, sich vereinigen, ohne aneinander etwas zu verändern, wie sich Wein mit Wasser vermischt. Dagegen werden andre fremd nebeneinander verharren und selbst durch mechanisches Mischen und Reiben sich keinesweges verbinden; wie Öl und Wasser, zusammengerüttelt, sich den Augenblick wieder auseinander sondert.“ Charlotte macht einen Vergleich mit den Sozietäten, in denen man lebte. Eduard bejaht diesen Vergleich und sagt, wie die menschliche Gesellschaft durch Sitten und Gesetze vereinbar sind, so gibt es auch in unserer chemischen Welt Mittelglieder, dasjenige zu verbinden, was sich einander abweist.“

Meine Frage ist, ob Volksentscheid und Verfassungsgerichtsbarkeit so miteinander zu verbinden sind, wie „das Öl durch Laugensalz mit dem Wasser“. Diese Frage ist berechtigt, da die ungarische Verfassung von 1989 eine Reihe von institutionellen Lösungen mit einander verband, die konzeptionell schwer zu vereinbaren waren. Diese Unvereinbarkeit trifft für die Verfassungsgerichtsbarkeit und den Volksentscheid besonders zu, da sie aus einer diametral anderen Prämisse ausgehen: die Verfassungsgerichtsbarkeit aus einem Misstrauen gegen das, der Volksentscheid aus einem grundsätzlichem Vertrauen im Volk. Es wird deshalb untersucht, welchen Einfluss die Verfassungsgerichtsbarkeit auf den Volksentscheid hatte, und ob dieses Verhältnis auf diese prinzipielle Unvereinbarkeit zurückzuführen ist.

1. Ein verfassungsvergleichender Überblick

In einem parlamentarischen System spielt das Parlament die zentrale Rolle: das britische Verfassungsrecht geht von einer Prämisse der unbeschränkten parlamentarischen Souveränität aus.² Diese parlamentarische Souveränität bedeutet eine unbeschränkba-

1 „Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschrieben Stipendienförderung verwirklicht werden.“

2 Jackson & Ors v. Her Majesty's Attorney General [2005] UKHL 56 (13 October 2005) Para 102 Lord Steyn The classic account given by Dicey of the doctrine of the supremacy of Parliament,

re Entscheidungsgewalt des Parlaments: es gibt keine höhere Autorität als das Queen in Parliament, das weder einer Verfassungsurkunde als höherrangigem Recht oder – als logische Folge – einem Verfassungsgericht unterworfen ist.³ Praktisch alle politischen Entscheidungen sind von der aktuellen parlamentarischen Mehrheit getroffen, die eine spätere Mehrheit natürlich immer unbeschränkt verändern kann.

Für Volksentscheid gäbe es in diesem System kaum einen Platz. Immerhin gab es einen Volksentscheid in dem Vereinigten Königreich am 5 Juni 1975 über die Mitgliedschaft in der EU. Zurzeit wird die Frage des Volksentscheides in zweier Hinsicht aktuell: einerseits durch das Versprechen vom Premierminister Cameron, dass er einen Volksentscheid über die EU-Mitgliedschaft durchführen möchte und andererseits durch die mögliche Abspaltung von Schottland, die an einem Referendum entschieden werden sollte. Die grundlegenden Fragen, die wegen ihrer Bedeutung aus der parlamentarischen Mehrheitslogik herausragen, werden auch in diesem System durch Volksabstimmung entschieden.

Deutschland kennt auf Bundesebene fast keinen Volksentscheid. Dieses Merkmal wird oft mit dem Scheitern der Weimarer Reichsverfassung verbunden, was eine falsche Annahme ist. In der Tat ermöglichte die WRV eine direkte Einflussnahme der Wähler auf die Gesetzgebung. Artikel 73 WRV schrieb vor, dass ein Volksentscheid herbeizuführen war, wenn in einem Volksbegehren ein Zehntel der Stimmberechtigten nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs dafür votierten. Für die Annahme des Gesetzentwurfs war bei dem Volksentscheid die Beteiligung von 50 Prozent aller Stimmberechtigten erforderlich. Es gab zwar Versuche einen Volksentscheid durchzuführen, jedoch war keiner dieser Versuche erfolgreich. Erst der die Saarlandfrage wurde tatsächlich durch Referendum gelöst, was aber schon nach der Machtergreifung Hitlers passierte. Immerhin ist es zu bemerken, dass die deutsche Bundesverfassung gewisse Abneigung gegenüber der direkten Demokratie hat.⁴ Beim *verfassungsrechtlichen Neubeginn* stand in den westdeutschen Gebieten außer Frage, dass das Grundgesetz eine *parlamentarische Demokratie* verfassen sollte. Anträge auf Berücksichtigung weitergehender direkt-demokratischer Elemente im Grundgesetz wie Volksbegehren, Volksentscheid und Verfassungsreferenden wurden abgelehnt.⁵ Aber auch in diesem

pure and absolute as it was, can now be seen to be out of place in the modern United Kingdom. Nevertheless, the supremacy of Parliament is still the general principle of our constitution.

³ Dazu eingehend aus der jüngsten Literatur Gernot Sydow: *Parlamentssuprematie und Rule of Law: Britische Verfassungsreformen im Spannungsfeld von Westminster Parliament, Common-Law-Gerichten und europäischen Einflüssen*. Jeffrey Goldworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy* (Oxford: Clarendon Press, 1999)

⁴ Christoph Möllers: *We are (afraid of) the people? Constituent Power in German constitutionalism*, in: M. Loughlin/N. Walker (Hrsg.), *Constituent Power in Comparative Perspective*, Oxford 2007 Oxford University Press, 87-105.

⁵ Grzeszick in Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar* 67. Ergänzungslieferung 2013 GG Art. 20, Rn 8

Verfassungssystem mit äußerst beschränkten Möglichkeiten der direkten Einflussnahme des Volkes, wurde der Volksentscheid für Grundsatzentscheidungen vorbehalten: einerseits für die territoriale Neuordnung des Bundesgebietes gemäß Art 29 GG und für die Entscheidung über eine neue Verfassung Art 146 GG. Das deutsche Grundgesetz, das aus einem andern Grund als die britische Verfassung, nicht besonders viel Platz für einen Volksentscheid kennt, kann die Grundsatzfrage einer Verfassungsordnung nicht anders artikulieren, als in Form einer Volksabstimmung. Diese Grundsatzfragen sind die Fragen der Selbstbestimmung: sei dies die territoriale oder die konstitutionelle Selbstbestimmung.

Auch in Österreich ist eine Gesamtänderung der Bundesverfassung einer Volksabstimmung obligatorisch zu unterziehen (Art. 44 Abs (3) B-VG.)

Am anderen Ende der Skala ist die Schweiz wo der Volksentscheid praktisch unbegrenzt ist. Sogar die Total- oder Teilrevision der Schweizer Verfassung kann von dem Volk selbst initiiert werden (Art 137-138 Schweizerischer Verfassung). Diese unbegrenzte Macht kann und wurde für verschiedene Zwecke benutzt. Sogar die Schweizer Mitgliedschaft in der UNO wurde durch eine Volksabstimmung entschieden: die Schweizer Bevölkerung stimmte am 3. März 2002 zu, wobei es zu bemerken ist, dass das Schweizer Volk die Mitgliedschaft bei der ersten Volksabstimmung 25 Jahre zuvor mit einer Dreiviertel-Mehrheit noch abgelehnt hat. Von der Schattenseite der direkten Demokratie in der Schweiz fällt einem der Entscheid über das Moscheebauverbot⁶ ein, als positives Beispiel kann man die Begrenzung der Managergehälter durch Volksentscheid nennen. Der Entscheid über das Moscheebauverbot ist ein interessantes Beispiel: in einem Land mit ausgedehnter Verfassungsgerichtsbarkeit wäre diese Frage durch einen Volksentscheid nicht auszutragen, die Frage in sich wäre verfassungswidrig: entweder inhaltlich (wegen einem Verstoß gegen die Glaubensfreiheit) oder formell (wegen dem Verstoß gegen ein geltendes völkerrechtliches Abkommen – die EMRK).

2. Die Lage in Ungarn

Die ungarische Verfassung von 1989 zeichnete sich durch mehrere Eigentümlichkeiten aus. Eine der wichtigsten Merkmale war, dass die Verfassung eine Reihe von sog. „dilatorischen Formelkompromissen“⁷ beinhaltete, verschiedene Institutionen wurden also in die Verfassung aufgenommen ohne ihr Verhältnis zueinander zu klären.

6 Dazu etwa: Zimmermann Zur Minarettverbotsinitiative in der Schweiz, ZaöRV 2009, 829

7 Der Ausdruck stammt von Carl Schmitt: Verfassungslehre (1928), S. 31. f. Wie Schmitt selbst in „Der Hüter der Verfassung“ S. 48 schreibt „[b]ei solchen „dilatorischen Formelkompromissen“ ist die Entscheidung über „Zweifel und Meinungsverschiedenheiten“ in Wahrheit überhaupt erst die wirkliche Normierung.“ Wie es in der Tat auch in Ungarn passierte; vgl. nur die Entscheidungen des Verfassungsgerichts 48/1991 (IX. 26.), 36/1992 (VI.10.) und 47/2007 (VII.3).

Das war sicher der Fall des Staatspräsidenten, der - zumindest nach dem Wortlaut der Verfassung – ähnliche Kompetenzen wie der französische⁸ oder deramerikanische⁹ hatte. Seine Kompetenzen hat das Verfassungsgericht später erheblich zurückgeschnitten.

Volksentscheid hatte auch eine ähnliche Geschichte. Die Verfassung von 1989 hat das Verhältnis der repräsentativen zur direkten Demokratie nicht geregelt. Art 2 Abs. 2 der damaligen Verfassung hat einfach lapidar festgestellt, dass die Staatsgewalt vom Volke ausgehe, das seine Macht durch die gewählten Abgeordneten bzw. direkt ausübt. Die weiteren Fragen waren in einem einfachen Gesetz geregelt. Als es begehrt wurde, dass das Parlament durch einen Volksentscheid aufgelöst werden sollte, musste sich das Verfassungsgericht zuerst zum Thema der direkten Demokratie äußern (Entscheidung des Verfassungsgerichts 2/1993. (I. 22.) AB). Ohne nähere Begründung führte das Verfassungsgericht aus, dass die Ausübung der Staatsgewalt durch das Parlament das allgemeine Prinzip sei, und der Volksentscheid nur eine Ausnahme sei. Diese Begründung wurde mit dem sozialistischen Requisit begründet, dass das Parlament das oberste Organ der Staatsgewalt sei (Art 19 Abs (1) der früheren Verfassung). Aus diesem Umstand soll wahrscheinlich folgen, dass der Volksentscheid nur eine untergeordnete Stellung haben kann. Da die nähere Regelung des Volksentscheides dem Parlament vorbehalten sei, solle es ausschließlich von der Entscheidung des Parlaments abhängen welche Fragen durch einen Volksentscheid zu entscheiden sind. Die Begründung geht hier in zwei Gleisen weiter. Zum ersten hat das Verfassungsgericht hervorgehoben, dass ein Volksentscheid – als komplementäres Element zur repräsentativen Demokratie – nicht dazu befugt sei, die Abgeordneten abzuberufen. Im Weiteren wäre die Ermöglichung der Abberufung der Abgeordneten eine Änderung der Verfassung, was eine ausdrückliche Kompetenz des Parlaments sei, und deshalb durch Volksentscheid nicht auszuüben wäre. Diese zweite Hälfte der Begründung war natürlich nicht notwendig zur Entscheidung der Sache, immerhin hat die später zum Dogma gewordene These aufgestellt, dass die Verfassungsänderung eine ausschließliche Kompetenz des Parlaments sei, was durch Volksentscheid nicht auszuüben wäre. Diese These lebte auch dann fort, als das Parlament die Verfassung geändert hat, und die durch Volksentscheid nicht zu entscheidenden Fragen in der Verfassung ausdrücklich geregelt hat (1997. évi LIX. Törvény).

Laut den 1997 in Kraft getretenen neuen Regeln konnte jegliche Frage zum Ge-

8 Article 5 Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

§ 29 Abs (1) der frühen ungarischen Verfassung: Ungarns Oberhaupt ist der Präsident der Republik, der die Einheit der Nation ausdrückt und über das demokratische Funktionieren der Staatsorganisation wacht.

9 Art. II Sec 2 US Constitution The President shall be commander in chief of the Army and Navy of the United States. § 29 Abs (2) der frühen ungarischen Verfassung: Der Präsident der Republik ist der Oberbefehlshaber der Ungarischen Armee.

gegenstand eines Volksentscheides werden, die in die Zuständigkeit der Landesversammlung gehört (Art 28/B Verf), die Ausnahmen wurden in dem nächsten Artikel bestimmt. Diese Ausnahmen schlossen unter anderen aus, eine Volksabstimmung über die Bestimmungen der Verfassung über die Volksabstimmung (Art. 28/C. (5) lit c)). A contrario sollte auch folgen, dass die Volksabstimmung über alle anderen Bestimmungen der Verfassung möglich ist. Das Verfassungsgericht ist zu einem anderen Ergebnis gekommen, und folgte der Begründung der früheren Entscheidung über den Vorrang der repräsentativen Demokratie **über** die direkte (Entscheidung des Verfassungsgerichts 25/1999. (VII. 7.) AB, Entscheidung des Verfassungsgerichts 28/1999 (X. 6.) AB), was eine Revision der Verfassung durch Volksentscheid ausschliesse.

Hier sind zwei Umstände zu betonen:

- zum ersten war schon die erste Entscheidung des Verfassungsgerichts flüchtig, und konnte nicht überzeugend darstellen, warum die repräsentative Demokratie bevorzugt wäre
- die kritiklose Übernahme dieser Entscheidung trotz dem neuen Wortlaut, was eine noch überzeugendere Begründung verlangt hätte, warum die repräsentative Demokratie bevorzugt wäre

Das Ergebnis dieser ständigen Rechtsprechung ist, dass das Volk aus den wichtigsten Fragen ausgeschlossen bleibt. Das Volk darf natürlich befragt werden, oder das Parlament kann auch eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid bestätigen lassen, was natürlich noch nicht passierte, aber diese Volksabstimmungen erfolgten nur *ex gratia*, als Gnade des allmächtigen Parlaments, und das Volk hat keinen Anspruch in den wichtigsten Fragen mitentscheiden zu dürfen. Zwar proklamierte die Verfassung, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, und wurde dieses Prinzip als verbindlicher Leitgedanke für die Konstituierung des Staatswesens anerkannt, wurde jedoch dem Volk nicht erlaubt, sich in den elementarsten Fragen des Zusammenlebens zu äußern. Das Volk darf zwar zum Mittel populistischer Fragestellungen ausgenutzt werden, zB ob eine Studiengebühr will, oder ob einen Eigenbeitrag für die Gesundheitsdienstleistungen bezahlen möchte, aber das Volk darf nicht entscheiden, ob der Präsident der Republik direkt zu wählen ist, oder die Staatsform des Königreichs einzuführen ist. Die verfassungsgerichtliche Monopolisierung der Verfassungsgebung für das Parlament hat auch den Wert des Volkswillens herabgesetzt, und vielleicht ist es nicht übertreiben zu sagen, dass die *pouvoir constitué* einen Vorrang über die *pouvoir constituant* genießt.

An dieser Stelle sind zwei Fragen zu beantworten: warum hat das Verfassungsgericht diese Entscheidung bevorzugt, und was waren und sind die Folgen der Entscheidung.

Zuerst etwas über die Folgen. Die ideelle Herabsetzung der Volksabstimmung

ist auch an zwei Beispielen gut zu verfolgen. Das erste betrifft den Europäischen Verfassungsvertrag, das zweite die Kostenabrechnung der Abgeordneten. 2004, als der Europäische Verfassungsvertrag zu ratifizieren war, wurde eine Volksabstimmung begehrt. Der Antrag hat die Zentrale Wahlkommission mit der falschen Begründung abgelehnt, es handle sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der nicht zum Gegenstand einer Volksabstimmung werden darf. Diese Regel war aber nur für die schon ratifizierten Verträge anwendbar, und dementsprechend hat das Verfassungsgericht dem Antrag stattgegeben (58/2004 (XII.14.) AB).¹⁰ Als zynische Reaktion hat das Parlament den Vertrag eher schnell ratifiziert um einen Volksentscheid zu vermeiden.

Die Kostenabrechnung der Abgeordnete hatte auch eine ähnlich traurige Geschichte. Wegen den Missbräuche mit den den Angeordneten gewährten Kostenpauschalen wurde ein Volksentscheid initiiert. Nach dem Begehren hätten die Abgeordneten nur die Kosten abrechnen können, die bei ihnen tatsächlich aufgetaucht sind. Als die notwendige Zahl der Unterschriften schon gesammelt wurde, wurde der Name der Kostenpauschale geändert, damit die Volksinitiative keinen Gegenstand hat.

Beide Fälle zeigen sehr gut welche Vorstellung über den Volksentscheid in dem Parlament herrscht: der Volksentscheid ist ein Mittel in den Händen des Parlaments aber keineswegs dient dazu, dass das Volk seine Meinung unbehindert zu Ausdruck bringt. Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts haben diese Vorstellungen erweckt.

Warum hat also das Verfassungsgericht die kritischen Entscheidungen getroffen? Meines Erachtens ist die Antwort in der Attitüde und in den Interessen des Verfassungsgerichts zu suche.

Zur Attitüde. Ein Verfassungsgericht ist eine elitistische Institution, es dankt seiner Existenz einem tiefen Misstrauen gegenüber der Demokratie und geht von der Prämisse aus, dass man sogar den Abgeordneten, den Repräsentanten des Volkes nicht ganz vertrauen darf, weil sie – aus kurzsichtigen politischen Interessen – fähig sind, die Verfassung zu verraten, und die Rechte der Einzelnen zu verletzen.¹¹ Wenn man aber sogar dem Repräsentanten des Volkes nicht vertrauen darf, dann darf dem Volk, der – gut manipulierbaren – Masse noch weniger vertrauen. Dieser Muster ist die Grundposition eines Verfassungsgerichts. Es ist deshalb gar nicht überraschend, dass das Verfassungsgericht eine Präferenzentscheidung zugunsten der repräsentativen Demokratie gemacht hat.

10 Dazu István Varga: Zum aktuellen Stand der EU-Verfassungsdebatte in Ungarn in: Klaus Beckmann - Jürgen Dieringer- Ulrich Hufeld (Hrsg) : Eine Verfassung für Europa (Tübingen: Mohr Siebeck 2005) S. 303-310.

11 Vgl. etwa John Hart Ely, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1980), Ulrich R. Haltern: *Verfassungsgerichtsbarkeit, Demokratie und Misstrauen* (Berlin: Duncker & Humblot 1998), Vincze Attila: 32/A. § [Alkotmánybíróság] msz. 41-42 In Jakab András (Hrsg.): *Alkotmánykommentár* (Budapest: 2009, Századvég).

Zum Interesse. Ein Verfassungsgericht kann zwei grundsätzlichen Interessen haben: entweder bevorzugt eine strenge Kontrolle der Gesetzgebung um seine Macht in der institutionellen Gefüge auszudehnen (wie das Sólyom-Gericht in Ungarn) oder eine opportunistische Unterstützung der parlamentarischen Mehrheit um eine Wiederwahl zu verdienen. Es ist aber egal, was das Interesse ist, beide Optionen sind am besten mit einer schwachen direkten Demokratie zu verwirklichen. Im ersten Fall bedeutet die direkte Demokratie ein kaum kontrollierbares und legitimes Gegengewicht der Verfassungsgerichtsbarkeit, was ein Verfassungsgericht sich nicht wünscht. Im zweiten Fall ist der Volksentscheid eine starke Kontrolle der Parteipolitik. Das Verfassungsgericht kann aber die herrschende dann besser unterstützen, und die Entscheidungen des Parlaments mit dem Stemple der Verfassungsmäßigkeit versehen, wenn die Entscheidungen des Parlaments durch einen Volksentscheid nicht überschrieben werden.

Die These wäre, dass ein Verfassungsgericht wegen seiner Grundattitüde und seinem Interesse eher eine schwache direkte Demokratie bevorzugt als eine starke. Man könnte sogar zum Schluss kommen, dass der Volksentscheid und die Verfassungsgerichtsbarkeit aus diametral anderen Grundvorstellungen ausgehen, und die Entscheidungen des Verfassungsgerichts nur diesen Unterschied abbilden. Der Ausweg in dieser Situation kann nichts anderes sein als die Definitionsmacht des Verfassungsgerichts zu minimieren, die Auslegungsfragen durch eindeutige Formulierung möglichst vermeiden, weil ein Verfassungsgericht die Auslegung eher zulasten der direkten Demokratie unternimmt.

Der Autor übernimmt die Verantwortung für die Übersetzung.

A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÚJ JELENSÉGEI

NEUE ERSCHEINUNGEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA ÉS JOGÁLLAM:

A KISEBBSÉGEK PROBLEMATIKÁJA

1. Bevezetés

Ebben a cikkben azt szeretnénk megvizsgálni, hogyan viszonyul egymáshoz a közvetlen demokrácia és a jogállam, különös tekintettel a kisebbségek védelme és a többségi elv megvalósulása között feszülő ellentétre. A fogalmi és koncepcionális alapok tisztázásából kiindulva áttérünk a közvetlen demokrácia különböző eszközeinek és típusainak áttekintésére. Ezután a közvetlen-demokratikus eszközök elméleti hatásait mutatjuk be, majd összehasonlítjuk ezeket az empirikus kutatás eredményeivel. Végül levonjuk a végső következtetéseket.

E dolgozat keretében közvetlen demokrácia alatt állami döntési folyamatokat értünk, melyeken belül a szavazásra jogosult polgárok tartalmi kérdésben döntési kompetenciával rendelkeznek.¹ Egy ilyen döntési folyamatban logikusan eljutunk odáig, hogy a pozícióját érvényesíteni tudó győztes többséggel szemben az alulmaradt kisebbség áll, melynek preferenciáit nem veszik figyelembe. Ez a konstelláció jól mutatja a kisebbségvédelem problematikáját. Ugyanakkor szeretnénk leszögezni, hogy a következő gondolatok nem egy bizonyos kisebbségre – legyen az etnikai, vallási, társadalmi vagy politikai – vonatkoznak, hanem a többség és kisebbség közvetlen demokrácián belüli interakciójának általános mechanizmusaival foglalkoznak.

A fenti meghatározás értelmében a közvetlen demokráciát tekinthetjük a demokrácia ősi formájának is. Az athéni demokrácia virágkorában, Kr. e. 5. században egy olyan uralkodási típus jött létre, melyben a férfi polgároknak a népgyűlésen lehetőségük volt részt venni a politikai hatalom gyakorlásában: itt születtek a legfontosabb döntések, és a polgároknak ezen túl alkalmuk nyílt politikai tisztségek vállalására. Ebben a rendszerben képviseletnek helye nem volt (Kost 2008, 17. o.). Ugyanakkor a demokráciát nem

1 A definíció értelmében a közvetlen demokrácia abban különbözik a képviseleti demokráciától, hogy az utóbbi keretében választott képviselők hoznak bizonyos tartalmi döntéseket, míg az előbbi keretében ezeket maguk a szavazópolgárok hozzák meg. Ezért aztán ebben az értelemben a képviseleti szervek, mint a parlament, a kormány, a polgármesterek vagy a helyi önkormányzatok stb. megválasztása nem képezi a közvetlen demokrácia részét. Általában véve az olyan személyzeti kérdések, mint különböző tisztviselők megválasztása vagy menesztése, vagy a társadalmi szférát érintő választások, így pl. a szakszervezetek ügyei vagy a munkavállalók részvételi joga a döntésekben, éppúgy nem tartoznak a közvetlen demokráciához.

feltétlenül tekintették ideális kormányzási módnak. Különösen Platón első, az államformáról szóló tanításában, a Politeia-ban szemléli kritikusan az uralkodni tudás – mely a jó hatalomgyakorlás feltétele – egyenlőtlen megoszlása miatt a nép azon képességét, hogy képes önmaga kormányzására (Platón, 1982, V. könyv, 472. o.). Ettől függetlenül a demokráciát a korai újkorig közvetlen demokráciaként értelmezték.

A modern territoriális államok kialakulásával ez a felfogás már elavultnak tűnt. Mivel gyakorlatilag lehetetlenné vált a polgárokat folyamatosan gyűléseztetni, hogy államügyeket intézzenek, megszületett a képviseleti elv. A tényleges lehetetlenség mellett a *Federalist Papers* szerzői a közvetlen demokráciát (az ő szóhasználatukban „democracy”) el is utasították, mert magába foglalta a zsarnokság veszélyét, és mert a kisebbségek nem élveztek benne elegendő védelmet. Ezzel az államformával a „republic”-ot állították szembe, melyet az előzőtől a képviseleti elv különböztetett meg (Hamilton/Madison/Jay 1994, 50-55. o.). Míg az amerikai alkotmány atyái még pontos különbséget tettek a Demokrácia (közvetlen demokrácia) és a Köztársaság között, az utána következő évtizedekben az uralkodási forma szóhasználata megváltozik – a (képviseleti) „köztársaságból” lassan „demokrácia” lesz. Robert A. Dahl ezt a folyamatot, melynek során a képviseleti demokrácia válik a demokrácia normál esetévé, a „demokrácia második átalakulásának” nevezi (Dahl 1989, 217. o.). A képviseleti demokráciát összeférhetetlennek tartották a közvetlen demokráciával. Destutt de Tracy francia gondolkodó, kinek Montesquieu-re vonatkozó kritikája erősen befolyásolta Thomas Jeffersont, odáig ment, hogy a közvetlen-demokratikus kormányzást csak apró, a fejlődésben elmaradt társadalmak számára tartotta megfelelőnek. Ezzel szemben a képviseleti kormányzás lehetővé tette a demokrácia kiterjesztését nagy területekre, és biztosította annak túlélését hosszú távon (De Tracy 1819, 22. o.).

Tény az, hogy a modern társadalmak megnövekedett komplexitása elvezetett minden államban a parlamentek kialakulásához. A politikai hatalom így alapvetően képviseleti jellegű (Schiller 2002, 12. o.) Ugyanakkor a képviseleti demokráciának is vannak gyengéi, így pl. az elit és a tömegek közötti elidegenedés, a passzivitás, a fogékonyság hiánya, stb., melyeket a közvetlen demokrácia elemeinek bevezetésével meg lehetne szüntetni. Ez a felismerés vezetett oda, hogy manapság a képviseleti és a közvetlen demokráciát nem egymást kizáró, hanem egymást kiegészítő jelenségként értelmezik (Marxer/Pállinger 2006, 5. o.). A gyakorlatban megmutatkozott, hogy a 20. század folyamán világszerte megnégyszereződött a közvetlen-demokratikus eszközök alkalmazása (Altman 2011). Európában elsősorban a kommunizmus összeomlása és az európai integráció folyamata segítették elő ezt a növekedést (Marxer 2004, 29. o.). Érdeemes megállapítani, hogy a közvetlen demokrácia elemei sehol nem szorították ki a képviseleti eszközöket, hanem csak kiegészítik azokat. Még Svájcban is, ahol állami szinten is a legerősebb a közvetlen demokrácia, a lehetséges döntéseknek csak 7 százalékát hozzák meg az urnák mellett, azaz a rendszer ott is alapvetően mint képviseleti demokráciá működik (Linder 2005, 249. o.).

Annak érdekében, hogy a döntési kompetenciák esetenkénti áthelyeződése a képviseleti szervekről a választópolgárokra ne ássa alá a képviseleti demokráciát, szükség van a közvetlen-demokratikus eszközök gondos beágyazására a politikai rendszerbe az eljárási, participációs- és döntési szabályok által. Ezek a szabályok rögzítik az engedélyezett témákat, határozzák meg a formai kritériumokat, definiálják a kezdeményezési jogokat, konkretizálják az egyeztetést a képviseleti szervekkel és állapítják meg a döntési szabályokat valamint az egyéb panasz- és felügyeleti testületeket. Így biztosítják, hogy a közvetlen-demokratikus eszközök és a képviseleti politikai folyamatok formai szempontból összeegyeztethetőek legyenek (Marxer/Pállinger 2006, 5. o.).

Összefoglalóan a döntési kompetencia áthelyeződése a választópolgárokhoz, a témaközpontúság és a politikai rendszeren belüli kiegészítői státusz nevezhető a közvetlen demokrácia intézményi alapvonásainak (Schiller 2002, 35. o.).

2. A közvetlen demokrácia eszközei, típusai és hatásai

Ahhoz, hogy meghatározhassuk a közvetlen demokrácia kihatásait a kisebbségekre, definiálnunk kell a közvetlen demokratikus eszközök hatásmechanizmusát. Azt is figyelembe kell vennünk, hogy az intézmények nem minden esetben ugyanazt a hatást fejtik ki, hanem az változik a környezeti tényezők függvényében (Abromeit/Stoiber 2006, 64. o.). Emiatt a közvetlen demokratikus eszközök intézményi beágyazódását is figyelembe kell venni. Első lépésben ez a fejezet a közvetlen demokrácia előnyeiről és hátrányairól szól, úgy, ahogy azt támogatói és ellenzői látják. Második lépésben a közvetlen demokrácia eszközeit mutatom be, és azok beágyazódását a politikai rendszerbe. Harmadik lépésben ezekre támaszkodva a közvetlen demokrácia és a jogállamiság közötti, feszültségektől sem mentes viszonyról fogok beszélni.

2.1. *A közvetlen demokrácia előnyei és hátrányai*

A közvetlen demokrácia támogatói leginkább azzal érvelnek, hogy a közvetlen demokrácia képes kompenzálni a képviseleti demokrácia fennálló gyengéit. Lehetővé teszi, hogy differenciáltabban fejzhessük ki preferenciáinkat, mint a rendszeres időközönként tartott egy-egy választáskor. Ezen felül a döntési kompetencia megvonásának damoklész kardja is ott lebeg a képviselők felett, ez pedig jobb politikai ellenőrzést eredményez. Az elit kénytelen beépíteni politikai számításaiba azt a kockázatot, hogy döntéseit a népakarat megváltoztathatja. Végül pedig a közvetlen demokrácia legfőbb előnyeként azt az érvet szokták hangoztatni, hogy bővíti a participációs lehetőségek tárházát. Ha növeljük az emberek részvállalását az őket közvetlenül érintő kérdésekben, erősödik kötődésük is a politikai rendszerhez (és csökkennek az elidegenedés jelei). Ráadásul az emberek bevonása növeli a politikai döntések legitimitációját. Amikor foglalkoznak az adott tárgyról szóló döntéssel, a szavazópolgárok a legkülönbözőbb érvekkel szem-

besülnek, és kénytelenek egy saját véleményt kialakítani. Nem utolsó sorban pedig azt is hangsúlyozni szokták, hogy a közvetlen demokrácia pozitív hatással bír az állami tevékenység minőségére és mikéntjére is (Marxer 2004, 33. o.).

Ezzel szemben a közvetlen demokrácia ellenzői szemében a hátrányok vannak többségben. Alapvetően abból indulhatunk ki, hogy a közvetlen demokratikus eljárások gyengítik a képviselői szerveket és lassítják a politikai folyamatot. Ezen kívül nem feltételezhető mindenképp, hogy a szavazópolgárok elegendő tájékozottsággal, és megfelelő tárgyi tudással rendelkeznek. Ehhez társul, hogy a szavazási küzdelem fokozza a politikában rejlő konfrontatív energiákat, utat nyithat a demagógiának, és kedvezhet az irracionális és inkonzisztens döntéseknek. Érdekcsoportok megpróbálhatnák manipulálni a szavazókat a politikai propaganda eszközeivel. Végül pedig fennáll annak a veszélye, hogy a közvetlen demokrácia a többség zsarnokságát eredményezi (Marxer 2004, 35. o.).

2.2. A közvetlen demokrácia eszközei és a politikai rendszer

A közvetlen demokrácia két eszközét különböztethetjük meg alapvetően: a népi kezdeményezést és a referendumot.² Míg a népi kezdeményezésekkel megkerüljük a parlamentet oly módon, hogy közvetlenül a nép alkotja meg a törvény- vagy alkotmánytervezetet és maga hagyja ezeket jóvá, a referendum a már meghozott parlamenti döntés utólagos ellenőrzésére szolgál. A direkt-demokratikus eljárások általában azzal indulnak, hogy összegyűjtöttek egy meghatározott számú aláírást. Amennyiben érvényes módon kezdeményeződött az eljárás, rendszerint a nép elé kell tární, hogy döntsön róla – gyakran egy parlamenti eljárás lefolytatását követően. Ahhoz, hogy a kezdeményezés érvényes legyen, számos országban kötelező egy részvételi vagy egyetértési küszöb elérése. Elképzelhető az is, hogy más ellenőrzési mechanizmusokat (bíróság, más állami szervek hozzájárulása, stb.) is beépítenek az eljárás különböző lépéseibe.

Amennyiben általánosítani szeretnénk, azt állapíthatjuk meg a hatásmechanizmusok tekintetében, hogy azok a közvetlen-demokratikus eljárások, melyeket a többség kezdeményez és melyeket egyszerű többséggel döntenek el, tendenciájukat tekintve többségi jelleggel bírnak. Ezzel szemben a kisebbség által kezdeményezett eszközök, melyeket csak minősített többséggel (kisebbségi vétó) döntenek el, tendenciájukat tekintve konszenzuálisnak tekinthetők (Marxer/Pállinger 2009, 36. o.).

2.3. A közvetlen demokrácia és a jogállam viszonya

A közvetlen-demokratikus eszközök politikai rendszerbe történő beágyazódásánál

² Az olyan szavazásokat, melyek akár közvetetten is, személyi kérdésekre vonatkoznak, az itt alkalmazott definíció értelmében nem tartjuk a közvetlen demokrácia eszközeinek. Ebből kifolyólag jelen dolgozat keretében nem térünk ki az ún. plebiszcitumokra vagy az ún. visszahívásokra sem.

biztosítani kell azt, hogy működésük ne mondjon ellent a rendszer a hatalom kialakítására szolgáló alapvető logikájának (szuverenitás elve), és az abban érvényes játékszabályoknak (szabályok rendszere) sem.³ Ezeket a kritériumokat figyelembe véve négy típusát különböztethetjük meg a demokráciának, az alkotmányos-többségi, az alkotmányos-konzenzusos, a populisztikus-többségi és a populisztikus-konzenzusos rendszerek tartoznak ide (ld. 1. táblázat). Az alkotmányos rendszerekben lehetővé kell tenni a közvetlen-demokratikus döntések bírák általi felülvizsgálatát, míg a populisztikus rendszerekben ez nem lehetséges, hiszen ott a népszuverenitás érvényesül minden felett. A többségi demokráciákban egyszerű többséggel kormányoznak, míg a konkordancián alapuló demokráciákban a széles konszenzust keresik. Általában az állapítható meg, hogy a kisebbségek a hiányzó korlátok miatt a populisztikus-többségi demokráciákban lehetnek a legnagyobb fenyegetettségnek kitéve, míg elméletileg az alkotmányos-konzenzusos demokráciák a leginkább kisebbségbarát rendszerek. A másik két típus a két szélsőség között helyezkedik el.⁴

	populisztikus elv	alkotmányos elv
többségi elv	populisztikus-többségi demokrácia	alkotmányos-többségi demokrácia
konkordancia elve	populisztikus-konzociális demokrácia	alkotmányos-konzociális demokrácia

1. táblázat: Demokráciatípusok. Forrás: Jung 2001, 60. o.

A kutatás kimutatta, hogy elméleti síkon minden demokráciatípus számára léteznek adekvát közvetlen-demokratikus eszközök (Marxer/Pállinger 2009, 39. o.). Mégis fel kell tennünk a kérdést, hogy az esetleges közvetlen-demokratikus részvételi jogok bevezetése vagy bővítése milyen haszonnal járna a teljes rendszer demokratikus minősége szempontjából. A populisztikus-többségi rendszerekben a participáció kismértékű javulásával a jogállamiság nagymértékű csökkenése állna szemben. Az alkotmányos-konzenzusos demokráciában viszont a jogállamiság minimális korlátozásával már javítható lenne a participáció. A fenti megfontolásokra alapozva arra a következtetésre juthatunk, hogy az alkotmányos és a konzociális elv inkább alkalmas arra, hogy védjék

3 A szuverenitás koncepciójáról szóló döntés rögzíti, hogy a képviseleti szervek számára kell-e, és milyen mértékben határt szabni a demokratikus módon legitimált hatalmuk gyakorlásához. Míg a populisztikus elv nem korlátozza a népszuverenitást, addig az alkotmányos elv az alkotmánynak rendeli alá a nép jogainak gyakorlását (például a bírói kontroll eszközének segítségével). Ezzel szemben a konfliktusok rendezésének módját a szabályrendszer megválasztása határozza meg. Így választhatunk a többségi elv vagy a konkordancia elve között. Előbbi a hatékony döntés értelmében azt követeli, hogy egyszerű többséggel lehessen politikai döntéseket hozni, míg utóbbi a lehető legszélesebb konszenzusra törekszik (Marxer/Pállinger 2006, 11. skk.).

4 Jelen munka keretében a közvetlen-demokratikus eszköztár és demokráciatípus közötti összefüggés részletes kifejtése nem célunk. Ezeket az összefüggéseket más helyütt már behatóan ábrázoltuk (ld. Marxer/Pállinger 2006, 6-19. o.).

a kisebbségek jogait, mint a populisztikus és a többségi elv (ld. még Christmann 2012, 60. o.). Az említett felismerések semmiképp sem nevezhetők újnak. A hatalom és jog viszonyának alapproblémáját már Platón is a nomokrácia, azaz a politika diszkrecionális mozgásterének törvények általi szűkítésével oldja meg.

3. A közvetlen-demokratikus eszközök hatása

3.1. *A közvetlen demokrácia: elméleti alapok*

A szakirodalmat áttekintve elmondható, hogy a közvetlen demokrácia a teljes rendszerre gyakorolt befolyásának egyes aspektusait, mint pl. a polgárok preferenciájának megvalósulását (Gerber 1996; Hug 2004), vagy a gazdasági teljesítőképessegre és az államadósságra gyakorolt hatását (Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Matsusaka 2000), a kutatók alaposan megvizsgálták. A kisebbségekre gyakorolt hatást azonban kevésbé (Vatter 2011, 20. o.).

A közvetlen demokrácia kisebbségekre gyakorolt hatásainak elemzésekor alapvetően a közvetett és a közvetlen kihatásokat kell figyelembe venni. Míg a közvetlen hatások közvetlenül érintik a kisebbségek érdekeit, addig a közvetettek úgy hatnak, hogy a politikai rendszeren belül visszacsatolási folyamatok segítségével, az elit magatartásbeli alkalmazkodása által kerülnek be a politikai folyamatokba, majd ilyen módon képesek a kisebbségek státuszát és érdekeit befolyásolni.

Amiatt, hogy a közvetlen demokrácia keretén belül megvalósuló döntések egy kizárólag kétféle módon megválaszolható kérdésre (igen/nem) hegyeződnek ki, a politika a nullszaldós játszmák alakját veszi fel. Ez pedig oda vezethet, hogy a strukturális szempontból kisebbségi pozícióban lévő csoportok státusza és érdekei hosszú távon sérülhetnek. Ezen kívül számos szerző azon a véleményen van, hogy a közvetlen demokrácia hajlamos a többség zsarnokságának áldozatául esni, mivel a medián választó és a parlamenti képviselők preferenciái különböznek egymástól. Ez utóbbiak kénytelenek egy permanens bázison együttműködni, ami miatt rendszerint nem érdekük, hogy a konfliktusok nagyon kiéleződjenek. Emellett a parlamenti folyamat rendelkezik olyan alapos szűrőkkel, mint a bizottsági ülések, a szakértők meghallgatása, az informális megbeszélések és a szabályozott parlamenti viták. A személyes interakciókból, a parlamenti képviselők általánosan magasabb képzettségéből és műveltségéből következően, valamint az ún. „logrolling”, azaz politikai csereügyletek lehetőségének eredményeképp egy inkább liberális jogalkotás valósul meg, mint amit a medián választók preferálnának (Danici 2011, 45. o.).

3.2. *A közvetlen demokrácia hatásai: empirikus leletek*

A közvetlen demokráciára és a kisebbségekre vonatkozó eddigi kutatások eredményeinek kiértékelése⁵ ambivalens képet mutat. Nem nyert bizonyítást sem az az aggodalom, hogy

5 Ld. Gamble 1997, Donovan/Bowler 1998, Frey/Goette 1998, Bolliger 2007, Vatter/Danaci

a közvetlen demokrácia lehetőségeivel élő országokban szisztematikusan sértenék meg a kisebbségi érdekeket, sem az a svájci példából eredeztetett kijelentés, hogy a közvetlen demokrácia alapvetően kisebbségbarát lenne. Sokkal inkább következtethetünk egy differenciáltabb szemléletmódra (Vatter 2011b, 281. o.).

A közvetlen demokrácia kisebbségekre gyakorolt hatása több tényezőtől is függ: először is figyelembe kell vennünk a közvetlen-demokratikus eszközök beágyazódását a képviseleti rendszerbe. Amennyiben rendelkezésre állnak – mint pl. Kalifornia államban – a jogvédelem kiépült mechanizmusai (így az alkotmánybíróság hatásköre), a negatív népszavazások utólag is korrigálhatók. Ezen felül nagy szerepet játszik a politikai-adminisztratív kultúra is. Hogy ismét Kalifornia példáját említsem, a diszkriminatív népi döntéseket, így különösen az illegális bevándorlók gyerekeinek iskolalátogatási tilalma kapcsán születettek, a hivatalos szervek egyszerűen nem hajtják végre (Marxer/Pállinger 2009, 44. o.). Másodszor: a népszavazati indítványok fajtájára is figyelemmel kell lenni. Rendszerint csak a kisebbségi jogok bővítésekor lépnek fel negatív hatások, míg a jogok leépítésekor a közvetlen demokrácia körülbelül hasonló hatással bír, mint a képviseleti (Vatter 2011b, 281. o.). Harmadszor: a kisebbségek típusát is figyelembe kell venni. Míg a népszavazások által a szerveződésképes kisebbségek és az ún. „sajátcsoportok” (*ingroups*) érdekei, melyekkel a többség azonosul, általában nem érintettek negatívan, addig azon kisebbségek, ún. „idegencsoportok” (*outgroups*) érdekei, amelyekkel a többség nem azonosul, inkább érintettek negatív módon (Vatter 2011b, 282. o.).

Adrian Vatter svájci politológus szerint a közvetlen demokrácia kisebbségi jogokkal kapcsolatos hatásai a saját hazájában szerzett tapasztalatok alapján így fogalmazhatók meg: „Az elmúlt 160 év vallási kisebbségekről szóló népszavazásait összefoglalóan így jellemezhetném: elodázásról, elutasításról és szigorításról szóló határozatok tömege” (Vatter 2011b, 284. o.). Bármennyire is kijózanítóan hat első pillantásra ez a következtetés, integrálnunk kell a hosszútávú fejlődés perspektívájába. Általánosságban elmondható, hogy a közvetlen demokrácia növeli a politikai rendszer fogékonyságát, és közelebb viszi az elit döntéseit a medián választók preferenciáihoz. Bár ez a diszkrimináció esetében negatívan, a napi politikai ügymenet szempontjából éppen hogy pozitívan értékelhető. Azt is meg kell állapítanunk, hogy a diszkrimináló népszavazások intenzitása mindíg a végrehajtástól is függ. Végül pedig azt is figyelembe kell venni, hogy a közvetlen demokrácia keretében dinamikus tanulási folyamatok is zajlanak. Míg a svájci szavazópolgárok 1959-ben még a nők választójoga ellen szavaztak, egy újabb népszavazáson 1971-ben már mellette. A negatív, vagy a pozitív kimenetel – mely egy kollektív tanulási folyamat eredménye volt – nyom inkább latba?

4. Konklúzió

A közvetlen-demokratikus hatalomgyakorlás és a kisebbségek védelmének kölcsönhatása ambivalensnek nevezhető. A közvetlen demokrácia alapvetően magában hordozza a többség zsarnokságának veszélyét. Ezzel szemben áll az a lehetőség, hogy a – többségi – preferenciák differenciáltabb módon kifejezhetők és megvalósíthatók. Persze nehéz olyan megállapításokat tenni, melyek általánosíthatók. A közvetlen-demokratikus döntések kihatásait esetenként, az adott egyedi politikai rendszer kontextusában kell megvizsgálni. Sok múlik a meghozott döntések intézményesült formáján és konkrét megvalósulásán. Az viszont biztos, hogy az alkotmányos korlátok kiépülése párosítva a konzenzuális konfliktus-megoldási mintákkal kínálja a legerősebb védelmet a hatalmi visszaélések ellen. Egy kisebbségbarát környezetet elősegítő további tényező a lakosság magas képzettsége és megfelelő tájékozottsága. Konkrétan ez annyit jelent, hogy az olyan rendszerekben is, ahol erős a közvetlen demokrácia, megvalósítható a kisebbségek védelmének egy olyan szintje, mely egyenértékű a képviseleti demokráciákban tapasztalhatóval. Ehhez különösen arra van szükség, hogy intézményesüljenek a jogi ex-ante-ellenőrzések, melyek a közvetlen-demokratikus eszközök engedélyezését az alkotmányos alap- és kisebbségi jogok fényében vizsgálják, valamint ex-post-ellenőrzések is, melyek a már meghozott döntéseket hivatottak utólag – konkrét esetekben – felülvizsgálni. Végezetül megállapíthatjuk, hogy azáltal, hogy a közvetlen-demokratikus eszközöket összekapcsoljuk a kisebbségi jogok törvényes védelmének kiépült rendszerével, lényegesen hozzájárulunk a demokrácia minőségének javulásához.

Irodalom

- ABROMEIT, Heidrun – STOIBER, Michael (2006): *Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ALTMAN, David (2011): *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BOLLIGER, Christian (2007): *Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite*, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (szerk.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin, LIT Verlag, 419-446. o.
- CHRISTMANN, Anna (2012): *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden, Nomos.
- DAHL, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven & London.
- DANACI, Deniz (2011): *Theoretische Grundlagen*, in Vatter, Adrian (szerk.): *Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 35-47. o.

- DONOVAN, Todd – BOWLER, Shaun (1998): Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, in: *American Journal of Political Science*, vol. 42, no. 4, p. 1343-1348.
- FREY, Bruno S. – GOETTE, Lorenz (1998): Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?, in: *American Journal of Political Science*, vol. 42, no. 3, p. 1020-1024.
- GAMBLE, Barbara S. (1997): Putting Civil Right to Popular Vote, in: *American Journal of Political Science*, vol. 41, no. 1, p. 245-269.
- GERBER, Elisabeth R. (1996): Legislative Responses to the Threat of Popular Initiatives, in: *American Journal of Political Science*, vol. 40, no. 1, p. 99-128.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James – JAY, John (1994): Die Federalist-Artikel [1777/78]. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Paderborn, Ferdinand Schöningh.
- HUG, Simon (2004): Occurence and Policy Consequences of Referendums, in: *Journal of Theoretical Politcis*, vol. 16, no. 3, p. 321-356.
- JUNG, Sabine (2001): Die Logik direkter Demokratie. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard – FELD, Lars P. – SAVIOZ, Marcel R. (1999): Direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- KOST, Andreas (2008): Direkte Demokratie. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LINDER, Wolf (2005) Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern, Paul Haupt Verlag.
- MARXER, Wilfried (2004): „Wir sind das Volk“ – Direkte Demokratie: Verfahren, Verbreitung, Wirkung. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24.
- MARXER, Wilfried – PÁLLINGER, Zoltán Tibor (2006): Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte. Beiträge Liechtenstein-Institut, Nr. 36.
- MARXER, Wilfried – PÁLLINGER, Zoltán Tibor (2009): Stabilizing or destabilizing. Direct-democratic Instruments in different political systems, in: Setälä, Maija/Schiller, Theo (szerk.): Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation. London & New York, Routledge, p. 34-55.
- MATSUSAKA, John G. (2000): Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century, in: *Journal of Law and Economics*, vol. XLIII, October, p. 619-650.
- PLATON (1982): Der Staat. Leipzig, Reclam Verlag.
- SCHILLER, Theo (2002): Direkte Demokratie – Eine Einführung. Frankfurt a. M., Campus Verlag.
- TRACY, [Antoine Louis Claude] Destutt de (1819): Commentaire sur „L’esprit des lois“ de Montesquieu; Quels sont les moyens de fonder la morale d’un peuple?: mémoire sur cette question / Antoine Destutt de Tracy. Observations inédites de Condorcet sur le vingt-neuvième livre du mêmeouvrage. Paris, T. Desoer.

- VATTER, Adrian (2011a): Einleitung, in Vatter, Adrian (szerk.): Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 15-34. o.
- VATTER, Adrian (2011b): Synthese: religiöse Minderheiten im direktdemokratischen System der Schweiz, in Vatter, Adrian (szerk.): Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 264-290. o.
- VATTER, Adrian – DANACI, Deniz (2010): Mehrheitstyrannie durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, in Politische Vierteljahresschrift, Jg. 51, Nr. 2, 205-222. o.

A fordítás a Hanns-Seidel-Alapítvány támogatásával készült. Fordította Hambuch Erika.

DIREKTE DEMOKRATIE UND RECHTSSTAAT: DIE PROBLEMATIK DER MINDERHEITEN

1. Einleitung

In diesem Beitrag soll das Verhältnis von direkter Demokratie und Rechtsstaat im Hinblick auf das Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Minderheiten und der Verwirklichung des Mehrheitsprinzips untersucht werden. Ausgehend von einer Klärung der begrifflichen und konzeptionellen Grundlagen wird ein Überblick über unterschiedliche Instrumente und Typen der direkten Demokratie gegeben. Daran anschliessend werden die theoretischen Wirkungen direkt-demokratischer Instrumente vorgestellt und mit den Ergebnissen der empirischen Forschung verglichen. Abschliessend werden die Konklusion präsentiert.

Im Rahmen dieser Arbeit werden unter direkter Demokratie staatliche Entscheidungsprozesse verstanden, in deren Rahmen den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Zuständigkeit zur Entscheidung von Sachfragen zusteht.¹ In Zuge eines solchen Entscheidungsprozesses kommt es logisch dazu, dass einer siegreichen Mehrheit, die ihre Position durchsetzen kann, eine unterliegende Minderheit gegenübersteht, deren Präferenzen nicht berücksichtigt werden. Diese Konstellation führt die Problematik des Minderheitenschutzes deutlich vor Augen. An dieser Stelle soll jedoch bloss festgehalten werden, dass sich die nachfolgenden Ausführungen nicht auf eine spezifische Minderheitengruppe, seien es ethnische, religiöse, soziale oder politische Minderheiten, beziehen, sondern sich mit den allgemeinen Mechanismen der Interaktion zwischen Mehrheit und Minderheit im Rahmen der direkten Demokratie beschäftigen.

Im Sinne der oben genannten Definition kann direkte Demokratie als die ursprüngliche Form der Demokratie angesehen werden. Zur Blütezeit der attischen Demokratie im 5. Jahrhundert v. Chr. wurde ein Herrschaftstypus geschaffen, in welchem den

¹ Im Sinne dieser Definition unterscheidet sich direkte Demokratie von der repräsentativen Demokratie dadurch, dass im Rahmen der letzteren gewählte Volksvertreter die Sachentscheidungen fällen, während im Rahmen der ersteren die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen dies selber tun. Folglich sind in diesem Verständnis die Wahl der Repräsentativorgane wie Parlament, Regierung, Bürgermeister, Organe der lokalen Selbstverwaltung etc. nicht Teil der direkten Demokratie. Generell gehören Personalfragen wie die Wahl oder Abwahl von Amtsträgern und Wahlen in der gesellschaftlichen Sphäre, wie genossenschaftliche Angelegenheiten oder Arbeitermitbestimmung, auch nicht zur direkten Demokratie.

männlichen Bürgern im Rahmen der Volksversammlung Teilhabe an der politischen Herrschaftsausübung zugestanden wurde. Die wichtigsten Entscheidungen wurden in der Volksversammlung gefällt, und für die Bürger bestand auch die Möglichkeit zur Übernahme von politischen Ämtern. Eine Vertretung war in diesem System nicht vorgesehen (Kost 2008, S. 17). Allerdings wurde Demokratie nicht unbedingt als ideales Regierungssystem angesehen. Insbesondere in der ersten Staatsformenlehre Platons, in der Politeia, wird aufgrund der Ungleichverteilung des (Herrschafts-)Wissens, welches das Kriterium für die gute Herrschaft darstellt, die Fähigkeit des Volkes, sich selbst zu regieren kritisch hinterfragt (Platon, 1982, V. Buch, 472). Dessen ungeachtet blieb bis in die frühe Neuzeit das Verständnis von Demokratie als direkter Demokratie vorherrschend.

Mit der Herausbildung der modernen territorialen Flächenstaaten erschien dieses Verständnis jedoch überholt. Aus der faktischen Unmöglichkeit, die Bürgerschaft permanent zu versammeln um die Staatsgeschäfte auszuüben, wurde das Prinzip der Repräsentation geboren. Neben dieser faktischen Unmöglichkeiten lehnten die Verfasser der Federalist Papers die direkte Demokratie (in ihrer Terminologie „democracy“) ab, weil sie in sich die Gefahr der Mehrheitstyrannie barg und in ihr die Minderheiten keinen ausreichenden Schutz genossen. Sie stellten dieser Staatform die „republic“ gegenüber, welche sich von der ersteren durch das Prinzip der Repräsentation unterschied (Hamilton/Madison/Jay 1994, S. 50-55). Während die amerikanischen Verfassungsväter noch genau zwischen der Demokratie (als direkter Demokratie) und der Republik unterschieden, veränderte sich in den folgenden Jahrzehnten der Sprachgebrauch die Herrschaftsform der (repräsentativen) „Republik“ wurde allmählich als „Demokratie“ begriffen. Robert A. Dahl bezeichnet diesen Vorgang, bei welchem die repräsentative Demokratie zum Normalfall der Demokratie wurde, als „zweite Transformation der Demokratie“ (Dahl 1989, S. 217). Die repräsentative Demokratie wurde als inkompatibel mit der direkten Demokratie angesehen. Destutt de Tracy, ein französischer Denker, dessen Montesquieu-Kritik Thomas Jefferson stark beeinflusst hat, ging sogar so weit, die direkt-demokratische Regierungsform nur für kleine, unterentwickelte Gesellschaften als angemessen zu halten. Demgegenüber ermöglichte die repräsentative Regierungsform die Ausdehnung der Demokratie auf grosse Territorien und stellte deren langfristige Überlebensfähigkeit sicher (De Tracy 1819, S. 22).

Tatsächlich hat die gestiegene Komplexität moderner Gesellschaften dazu geführt, dass sich in allen Staaten Parlamente entwickelt haben. Damit weisen sie eine grundsätzliche repräsentative Grundstruktur politischer Macht auf (Schiller 2002, S. 12). Allerdings haften auch der repräsentativen Demokratie Schwächen, wie Entfremdung zwischen Eliten und Massen, Passivität, mangelnde Responsivität etc., an, welche ihrerseits durch die Einführung direktdemokratischer Elemente behoben werden können. Diese Erkenntnis führte dazu, dass heute direkte und repräsentative Demokratie nicht in einem Ausschliesslichkeits-, sondern in einem Ergänzungsverhältnis gesehen werden

(Marxer/Pällinger 2006, S. 5). In der Praxis hat es sich gezeigt, dass sich im Laufe des 20. Jahrhunderts weltweit der Gebrauch direktdemokratischer Instrumente vervierfacht hat (Altman 2011, S. XX). In Europa haben insbesondere der Zusammenbruch des Kommunismus und der Prozess der europäischen Integration zu dieser Zunahme beigetragen (Marxer 2004, S. 29f.). Allerdings bleibt festzuhalten, dass die direktdemokratischen Instrumente nirgends die repräsentativen verdrängt haben, sondern diese nur ergänzen. Selbst in der Schweiz, dem Land mit der stärksten direkten Demokratie auf Ebene des Gesamtstaats, werden nur sieben Prozent aller der möglichen Entscheidungen an der Urne gefällt, d.h. heisst das System funktioniert auch hier grundsätzlich repräsentativ (Linder 2005, S. 249).

Damit die – fallweise – Verlagerung der Entscheidungskompetenzen von den repräsentativen Organen auf die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nicht das repräsentative System aushöhlt, ist eine sorgfältige Einbettung der direktdemokratischen Instrumente durch Verfahrens-, Beteiligungs- und Entscheidungsregeln in das Gesamtsystem erforderlich. Diese Regeln legen die zulässigen Themenbereiche fest, bestimmen die formellen Zulassungskriterien, definieren die Auslöserechte, konkretisieren das den Abgleich mit den repräsentativen Organen und setzen die Entscheidungsregeln sowie allfällige Beschwerde- und Kontrollinstanzen fest. Damit soll die formale Vereinbarkeit der direktdemokratischen Instrumente mit dem repräsentativen politischen Prozess sichergestellt werden (Marxer/Pällinger 2006, S. 5).

Zusammenfassend lassen sich die Verlagerung der Entscheidungsbefugnis in die Stimmbürgerarena, die Themenzentrierung sowie der Ergänzungsstatus im politischen System als institutionelle Basismerkmale der direkten Demokratie bestimmen (Schiller 2002, S. 35f.).

2. Instrumente, Typen und Wirkungen direkter Demokratie

Um die Auswirkungen direkter Demokratie auf die Minderheiten bestimmen zu können, muss der Wirkungsmechanismus der direktdemokratischen Instrumente bestimmt werden. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass Institutionen nicht in jedem Fall die gleichen Wirkungen entfalten, sondern in Abhängigkeit von Kontextfaktoren variieren (Abromeit/Stoiber 2006, S. 64). Aus diesem Grund muss auch die institutionelle Einbettung der direktdemokratischen Instrumente berücksichtigt werden. In einem ersten Schritt werden in diesem Kapitel die Vor- und Nachteile der direkten Demokratie, wie sie von Befürwortern und Gegnern vorgebracht werden, präsentiert. Daran anschliessend werden in einem zweiten Schritt die Instrumente der direkten Demokratie und ihre Einbettung ins politische System dargestellt. Gestützt darauf wird in einem dritten Schritt das Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Rechtsstaatlichkeit umrissen.

2.1. *Vor- und Nachteile der direkten Demokratie*

Die Befürworter der direkten Demokratie argumentieren generell damit, dass diese geeignet sei, bestehende Schwächen der repräsentativen Demokratie auszugleichen. Insbesondere ermöglicht diese eine differenziertere Artikulation von Präferenzen als der blossen periodische Wahlakt. Zudem führt das Damoklesschwert des Entzugs der Entscheidbefugnis von den Repräsentanten zu einer bessern politischen Kontrolle. Die Eliten müssen das Risiko, dass ihre Entscheidungen durch Volksentscheid umgestossen werden, in ihr politisches Kalkül integrieren. Schliesslich wird als besonderer Vorteil der direkten Demokratie der Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten ins Felde geführt. Die Beteiligung der Menschen an den Entscheiden, die sie direkt betreffen, steigert die Verbundenheit mit dem politischen System (und vermindert die Tendenzen der Entfremdung). Ihr Einbezug stärkt zudem die Legitimität politischer Entscheidungen. Die Auseinandersetzung mit den zu entscheidenden Sachverhalten führt dazu, dass sich die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit den unterschiedlichen Argumenten auseinandersetzen und sich eine eigene Meinung bilden müssen. Schliesslich wird häufig auch betont, dass direkte Demokratie sowohl Qualität als auch Performanz der Staatstätigkeit erhöht (Marxer 2004, S. 33f.).

Demgegenüber überwiegen für die Gegner der direkten Demokratie ihre Nachteile. Generell kann davon ausgegangen werden, dass direktdemokratische Verfahren die Repräsentativorgane schwächen und den politischen Prozess verlangsamen. Überdies kann nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger ausreichend informiert sind und über genügend Sachverstand verfügen. Zudem steigert der Abstimmungskampf das konfrontative Potential der Politik und kann der Demagogie Tür und Tor öffnen sowie irrationalen und inkonsistenten Entscheiden Vorschub leisten. Auch können Interessengruppen versuchen, die Abstimmenden mit den Mitteln politischer Propaganda zu manipulieren. Letzten Endes besteht die Gefahr, dass direkte Demokratie zur Tyrannei der Mehrheit führt (Marxer 2004, S. 35f.).

2.2. *Instrumente der direkten Demokratie und politisches System*

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von direktdemokratischen Instrumenten unterscheiden: Volksinitiativen und Referenden.² Während mittels Volksinitiativen das Parlament umgangen wird, indem Gesetzes- oder Verfassungsentwürfe direkt aus dem Volk vorgebracht und von diesem selbst verabschiedet werden, dient das Referendum der Nachkontrolle bereits gefällter parlamentarischer Entscheide. In der Regel werden direktdemokratische Verfahren durch die Sammlung einer bestimmten Anzahl von Unter-

² Abstimmungen, die auch indirekt, Personalfragen betreffen, werden gemäss der hier verwendeten Definition nicht als Instrumente der direkten Demokratie angesehen. Aus diesem Grund wird im Rahmen dieser Arbeit nicht auf Plebiszite, Recalls u. Ä. eingegangen.

schriften ausgelöst. Sind sie gültig zustandegekommen, müssen sie in der Regel – häufig nach Durchlaufen eines parlamentarischen Verfahrens – dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden. Zu ihrer Gültigkeit ist in zahlreichen Ländern die Beachtung eines Teilnahme- oder Zustimmungsquorums notwendig. Schliesslich können auch weitere Überprüfungsmechanismen (Gerichte, Zustimmung von weiteren Staatsorganen etc.) zu den unterschiedlichen Verfahrensschritten vorgesehen sein.

Hinsichtlich der Wirkungsmechanismen lässt sich im Sinne einer Generalisierung festhalten, dass direktdemokratische Verfahren, die von der Mehrheit ausgelöst und mit einfacher Mehrheit entschieden werden, tendenziell einen majoritären Charakter aufweisen. Demgegenüber sind Instrumente, die von einer Minderheit ausgelöst und nur mit qualifizierter Mehrheit (Minderheitenveto) entschieden werden, tendenziell als konsensualanzusehen (Marxer/Pällinger 2009, S. 36ff.).

2.3. *Spannungsverhältnis direkte Demokratie – Rechtsstaat*

Bei der Einbettung direktdemokratischer Instrumente ins politische System gilt es sicherzustellen, dass ihre Wirkungsweise den grundlegenden Systemlogiken hinsichtlich der Gestaltung des Machtbereichs (Souveränitätskonzept) und der darin geltenden Spielregeln (Regelsystem) nicht widerspricht.³ Hinsichtlich dieser Kriterien lässt sich eine viergliedrige Typologie von Demokratien konstruieren, welche konstitutionell-majoritäre, konstitutionell-konkordante, populistisch-majoritäre und populistisch-konkordante Systeme umfasst (vgl. Tabelle 1). In konstitutionellen Systemen muss eine richterliche Überprüfung direktdemokratischer Entscheidungen möglich sein, während in populistischen Systemen dies nicht möglich ist, da die Volkssouveränität vorgeht. In majoritären Demokratien wird mit einfacher Mehrheit regiert, während in konkordanten ein umfassender Konsens gesucht wird. Tendenziell lässt sich festhalten, dass in populistisch-majoritären Demokratien aufgrund fehlender Schranken die grösste Gefährdung von Minderheiten zu erwarten ist, während konstitutionell-konkordante Demokratien in der Theorie am minderheitenfreundlichsten sein sollten. Die beiden anderen Typen liegen zwischen den beiden Extrempositionen.⁴

³ Der Entscheid über das Souveränitätskonzept legt fest, ob und in welchem Masse den Repräsentativorganen bei der Ausübung ihrer demokratisch legitimierten Herrschaftsmacht Grenzen zu setzen seien. Während das populistische Prinzip keine Beschränkung der Volkssouveränität vorsieht, ordnet das konstitutionelle Prinzip die Ausübung der Volksrechte der Verfassung unter (zum Beispiel durch das Instrument der richterlichen Kontrolle). Demgegenüber definiert die Wahl des Regelsystems den Modus der Konfliktaustragung. Dabei kann zwischen dem Mehrheits- und dem Konkordanzprinzip gewählt werden. Das erstere fordert im Sinne effizienten Entscheidens, das politische Entscheidungen mit einfachem Mehr gefällt werden, das letztere hingegen zielt auf einen möglichst umfassenden Konsens ab (Marxer/Pällinger 2006, S. 11ff.).

⁴ Im Rahmen dieser Arbeit kann auf eine detaillierte Darstellung des Zusammenhanges zwischen direktdemokratischem Instrumentarium und Demokratietypus verzichtet werden. Die Zu-

	Populistisches Prinzip	Konstitutionelles Prinzip
Mehrheitsprinzip	Populistisch-majoritäre Demokratie	Konstitutionell-majoritäre Demokratie
Konkordanzprinzip	Populistisch-konkordante Demokratie	Konstitutionell-konkordante Demokratie

Tabelle 1: Demokratietypen. Quelle: Jung 2001, S. 60

Die Forschung hat gezeigt, dass auf theoretischer Ebene für alle Demokratietypen adäquate direktdemokratische Instrumente existieren (Marxer/Pällinger 2009, S. 39f.). Trotzdem stellt sich die Frage, welchen Nutzen die Einführung oder der Ausbau etwaiger direktdemokratischer Mitwirkungsrechte für die Demokratiequalität des Gesamtsystems mit sich bringen würde. In populistisch-majoritären Systemen stünde der schwachen Verbesserung der Partizipation ein starker Einbruch an Rechtsstaatlichkeit gegenüber. In der konstitutionell-konkordanten Demokratie hingegen könnte unter minimaler Einschränkung der Rechtsstaatlichkeit ein die Partizipation verbessert werden. Gestützt auf diese Überlegungen lässt sich folgern, dass das konstitutionelle und das konkordante Prinzip eher dazu angetan sind, die Rechte der Minderheiten zu schützen als das populistische und majoritäre (vgl. auch Christmann 2012, S. 60). Diese Erkenntnisse sind alles andere als neu. Schon bei Platon wird das Grundproblem des Verhältnisses von Macht und Recht durch das Prinzip der Nomokratie, der gesetzlichen Einschränkung der diskretionären Spielräume der Politik, gelöst.

3. Wirkungen direktdemokratischer Instrumente

3.1. *Wirkungen direkter Demokratie: Theoretische Grundlagen*

Ein Überblick über die Forschung zeigt, dass einzelne Aspekte der Wirkungen direkter Demokratie auf das Gesamtsystem, wie etwa die Umsetzung von Bürgerpräferenzen (Gerber 1996; Hug 2004) oder der Einfluss auf wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Staatsverschuldung (Kirchgässner/Feld/Savioz 1999; Matsusaka 2000), gründlich untersucht wurden. Ihre Auswirkungen auf die Minderheiten wurden bis anhin hingegen nur wenig erforscht (Vatter 2011, S. 20).

Grundsätzlich gilt es bei der Analyse der Wirkungen direkter Demokratie auf die Minderheiten sowohl direkte als auch indirekte Effekte zu berücksichtigen. Während erstere die Rechte und Interessen von Minderheiten direkt betreffen, wirken sich die letzteren – wie der Name schon suggeriert – indirekt aus, indem sie über Rückkop-

zusammenhänge wurden an anderer Stelle bereits eingehend erläutert (vgl. Marxer/Pällinger 2006, S. 6-19).

pelungsprozesse im politischen System und Verhaltensanpassungen der Eliten in den politischen Prozesse einfließen und auf diese Weise den Status und die Interessen der Minderheiten beeinflussen.

Aufgrund der Zuspitzung der Entscheidungen im Rahmen der direkten Demokratie auf eine jeweils binär kodierte Frage (ja/nein), nimmt die Politik die Gestalt eines Null-Summen-Spiels an. Dies kann dazu führen, dass die Interessen und der Status von Gruppen, die sich in einer strukturellen Minderheitsposition befinden, dauerhaft verletzt werden können. Überdies vertreten zahlreiche Autoren die Ansicht, dass direkte Demokratie eher Gefahr läuft der Mehrheitstyrannie anheimzufallen, da sich die Präferenzen von Medianwählern und Parlamentariern unterscheiden. Letztere müssen auf einer permanenten Basis zusammenarbeiten, weswegen sie – in der Regel kein Interesse daran haben – Konflikte bis zum äussersten zuzuspitzen. Daneben verfügt der parlamentarische Prozess über diskursive Filter wie Kommissionsitzungen, Expertenhearings, informelle Gespräche und formalisierte Plenumsdebatten. Durch die persönliche Interaktion, den generell höheren Bildungsstandard der Parlamentarierinnen und Parlamentarier sowie die Möglichkeit des „Logrolling“, d.h. von politischen Tauschgeschäften, resultiert generell eine liberale Gesetzgebung, als es den Präferenzen des Medianwählers entsprechen würde (Danaci 2011, S. 45f.).

3.2. Wirkungen der direkten Demokratie: Empirische Befunde

Eine Auswertung der bisherigen Forschungsergebnisse⁵ hinsichtlich der direkten Demokratie und der Minderheiten kommt zu ambivalenten Ergebnissen. Es bewahrheiteten sich weder die Befürchtungen, dass Länder mit direkter Demokratie systematisch die Rechte von Minderheiten stärker verletzen, noch konnte – die vom schweizerischen Beispiel – hergeleitete Behauptung, dass direkte Demokratie generell minderheitenfreundlich sei, erhärtet werden, vielmehr drängt sich eine differenziertere Betrachtungsweise auf (Vatter 2011b, S. 281ff.).

Die Wirkung der direkten Demokratie auf die Minderheiten ist abhängig von mehreren Faktoren: Erstens gilt es, die institutionelle Einbettung der direktdemokratischen Instrumente in das repräsentative System zu berücksichtigen. Stehen – wie etwa im Falle Kaliforniens – ausgebaute Rechtsschutzmechanismen (zum Beispiel Verfassungsgerichtsbarkeit) zur Verfügung, können negative Volksentscheide auch noch im Nachhinein korrigiert werden. Überdies spielt auch die politisch-administrative Kultur eine grosse Rolle. Wie wiederum das Beispiel Kaliforniens zeigt werden diskriminatorische Volksentscheide insbesondere im Bereich des Schulverbots für die Kinder illegaler Immigranten von den Behörden einfach nicht umgesetzt (Marxer/Pällinger 2009, S. 44). Zweitens muss auch die Art der Vorlagen berücksichtigt werden. Negative Effekte

⁵ Vgl. Gamble 1997, Donovan/Bowler 1998, Frey/Goette 1998, Bolliger 2007, Vatter/Danaci 2010, Christmann 2012.

treten im Allgemeinen nur bei einem Ausbau von Minderheitenrechten auf, während die direkte Demokratie bei einem Abbau in etwa gleich abschneidet wie die repräsentative (Vatter 2011b, S. 281f.). Drittens schliesslich gilt es auch, die Art der Minderheiten zu berücksichtigen. Während die Interessen von organisationsfähigen Minderheiten und sog. Eigengruppen (ingroups), mit denen sich die Mehrheit identifiziert, in der Regel nicht negativ tangiert werden, sind diejenigen Minderheiten, Fremdgruppen (outgroups), mit denen sich die Mehrheit nicht identifiziert, eher negativ von Volksentscheiden betroffen (Vatter 2011b, S. 282).

Der Schweizer Politologe Adrian Vatter bringt die Wirkungen der direkten Demokratie im Hinblick auf die Minderheitenrechte gestützt auf die Erfahrungen in seinem Heimatland auf folgenden Nenner: „Die Volksentscheide zu religiösen Minoritäten der letzten 160 Jahre sind kurz zusammengefasst eine Kaskade von Verzögerungs-, Ablehnungs- und Verschärfungsbeschlüssen“ (Vatter 2011b, S. 284). So ernüchternd dieses Fazit auf den ersten Blick erscheint, muss es jedoch in die Perspektive der langfristigen Entwicklung eingebettet werden. Generell gilt, dass direkte Demokratie die Responsivität des politischen Systems erhöht und die Entscheide der Eliten näher an die Präferenzen des Medianwählers und der Medianwählerin heranbringt. So negativ das im Fall von Diskriminierungen ist, so positiv ist das im Hinblick auf das politische Tagesgeschäft zu werten. Weiters muss man festhalten, dass die Intensität diskriminatorischer Volksentscheide immer auch von der Umsetzung abhängig ist. Schliesslich muss berücksichtigt werden, dass im Rahmen der direkten Demokratie auch dynamische Lernprozesse stattfinden. Während die Schweizer Stimmbürger im Jahre 1959 das Frauenstimmrecht ablehnten, wurde dieses in einer weiteren Volksabstimmung im Jahre 1971 angenommen. Ist der negative oder der positive Entscheid, der am Ende eines kollektiven Lernprozesses stand, höher zu gewichten?

4. Konklusion

Das Zusammenspiel von direktdemokratischer Machtausübung und dem Schutz von Minderheiten fällt ambivalent aus. Grundsätzlich birgt die direkte Demokratie die Gefahr der Mehrheitstyrannie in sich. Demgegenüber steht das Potential, die Präferenzen – der Mehrheit – differenzierter zu artikulieren und umzusetzen. Überhaupt lassen sich generalisierende Aussagen nur schwer treffen. Die Auswirkungen von direktdemokratischen Entscheidungen müssen fallweise im Kontext individueller politischer Systeme untersucht werden. Vieles hängt dabei vom institutionellen Design und von der konkreten Umsetzung der getroffenen Entscheide ab. Sicher ist aber, dass die Etablierung konstitutioneller Schranken gepaart mit konkordanten Konfliktlösungsmustern den stärksten Schutz vor Machtmissbrauch bietet. Weitere Faktoren, die für ein minderheitenfreundliches Klima sorgen sind ein hoher Bildungsgrad sowie ein hohes Informationsniveau der Bevölkerung. Konkret bedeutet dies, dass sich auch in

Systemen mit ausgebauter direkter Demokratie ein Schutzniveau für die Minderheiten realisieren lässt, das demjenigen der repräsentativen Demokratie ebenbürtig ist. Dazu ist es insbesondere notwendig, rechtliche ex-ante Kontrollen, welche die Zulässigkeit von direktdemokratischen Instrumenten im Lichte der verfassungsmässigen Grund- und Minderheitenrechte prüfen, sowie ex-post Kontrollen zu etablieren, welche die bereits gefällten Entscheide nachträglich – im konkreten Anwendungsfall – überprüfen können. Damit lässt sich abschliessend festhalten, dass durch die Verknüpfung direktdemokratischer Instrumente mit einem ausgebauten System des rechtlichen Minderheitenschutzes ein substantieller Beitrag zur Verbesserung der Qualität der Demokratie geleistet werden kann.

Literaturverzeichnis

- ABROMEIT, Heidrun – STOIBER, Michael (2006): Demokratien im Vergleich. Einführung in die vergleichende Analyse politischer Systeme. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- ALTMAN, David (2011): Direct Democracy Worldwide. Cambridge, Cambridge University Press.
- BOLLIGER, Christian (2007): Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite, in: Freitag, Markus/Wagschal, Uwe (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandesaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin, LIT Verlag, S. 419-446.
- CHRISTMANN, Anna (2012): Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat. Baden-Baden, Nomos.
- DAHL, Robert A. (1989): Democracy and its Critics. Yale University Press, New Haven & London.
- DANACI, Deniz (2011): Theoretische Grundlagen, in Vatter, Adrian (Hrsg.): Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 35-47.
- DONOVAN, Todd – Bowler, Shaun (1998): Direct Democracy and Minority Rights: An Extension, in: American Journal of Political Science, vol. 42, no. 4, p. 1343-1348.
- FREY, Bruno S. – GOETTE, Lorenz (1998): Does the Popular Vote Destroy Civil Rights?, in: American Journal of Political Science, vol. 42, no. 3, p. 1020-1024.
- GAMBLE, Barbara S. (1997): Putting Civil Rights to Popular Vote, in: American Journal of Political Science, vol. 41, no. 1, p. 245-269.
- GERBER, Elisabeth R. (1996): Legislative Responses to the Threat of Popular Initiatives, in: American Journal of Political Science, vol. 40, no. 1, p. 99-128.
- HAMILTON, Alexander – MADISON, James/Jay, John (1994): Die Federalist-Artikel [1777/78]. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter. Paderborn, Ferdinand Schöningh.

- HUG, Simon (2004): Occurrence and Policy Consequences of Referendums, in: *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16, no. 3, p. 321-356.
- JUNG, Sabine (2001): *Die Logik direkter Demokratie*. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- KIRCHGÄSSNER, Gebhard – FELD, Lars P. – SAVIOZ, Marcel R. (1999): *Direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/Genf/München, Helbing & Lichtenhahn.
- KOST, Andreas (2008): *Direkte Demokratie*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- LINDER, Wolf (2005) *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern, Paul Haupt Verlag.
- MARXER, Wilfried (2004): *Wir sind das Volk“ – Direkte Demokratie: Verfahren, Verbreitung, Wirkung*. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 24.
- MARXER, Wilfried – PÁLLINGER, Zoltán Tibor (2006): *Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte*. Beiträge Liechtenstein-Institut, Nr. 36.
- MARXER, Wilfried – PÁLLINGER, Zoltán Tibor (2009): *Stabilizing or destabilizing. Direct-democratic Instruments in different political systems*, in: Setälä, Maija/Schiller, Theo (eds.): *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. London & New York, Routledge, p. 34-55.
- MATSUSAKA, John G. (2000): *Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century*, in: *Journal of Law and Economics*, vol. XLIII, October, p. 619-650.
- PLATON (1982): *Der Staat*. Leipzig, Reclam Verlag.
- SCHILLER, Theo (2002): *Direkte Demokratie – Eine Einführung*. Frankfurt a. M., Campus Verlag.
- TRACY, [Antoine Louis Claude] Destutt de (1819): *Commentaires sur „L’esprit des lois“ de Montesquieu; Quel sont les moyens de fonder la morale d’un peuple ? : mémoire sur cette question / Antoine Destutt de Tracy. Observations inédites de Condorcet sur le vingt-neuvième livre du même ouvrage*. Paris, T. Desoer.
- VATTER, Adrian (2011a): *Einleitung*, in Vatter, Adrian (Hrsg.): *Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 15-34.
- VATTER, Adrian (2011b): *Synthese: religiöse Minderheiten im direktdemokratischen System der Schweiz*, in Vatter, Adrian (Hrsg.): *Vom Schächt zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 264-290.
- VATTER, Adrian – DANACI, Deniz (2010): *Mehrheitstyrannie durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz*, in *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 51, Nr. 2, S. 205-222.

DR. CSERESNYÉS FERENC

habilitált egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA A DIGITÁLIS KORSZAKBAN

1. Célkitűzés

Jelen referátum nem foglalkozik a közvetlen demokrácia működő formáival a képviseleti demokrácia viszonyai között. Az országos, vagy a helyi népszavazások intézményei, a civil kezdeményezések, közmeghallgatások, vagy a Magyarországon meghonosítani kívánt Nemzeti Konzultációezúttal más szempontból érdekesek.

A kérdés ezúttal az, hogy a közvetlen demokratikus intézmények módosulnak-e az internet használata révén? Esetleg keletkeznek-e új lehetőségek, formák a digitális korszakban a közvetlen demokrácia gyakorlására? A konferencia szervezői ezen kívül konkrét külföldi példákat vártak a politikai részvétel jogának elektronikus úton való gyakorlására.

2. Aggodalmak a privátszféréért

A Német Szövetségi Köztársaságban DieterBalkhausen1980-ban a mikroelektronikát ünnepelte harmadik ipari forradalomként, miközben Magyarországon az ember még Optima- írógépen írt modernebb eszköz híján. Az említett szerző technikai optimizmusának alig volt határa, csak némi rossz megérzésének adott hangot. Ha mindenki képe, hangja és ujjlenyomata tárolható és bármikor letölthető lesz a számítógépen, akkor veszélybe kerülhet személyes szuverenitása. (DieterBalkhausen, APuZ, 1980. 3-11.)

A modern korszak elején, a francia forradalmat követő polgári berendezkedés időszakában a privátszféra olyan társadalmon kívüli területté vált, ahová az egyén visszavonulhatott, ha ki akart húzódni az állami erőszak látóköréből. (Privátszféra: a test és a tér személyessége, a személyes jegyek és magatartásmódok tudása). A felfogás érvényességénekkorlátozottsága az 1970-es években kezdett kirajzolódni, amikor a technikai fejlődés erősen elvékonyította a köz- és a magánszféra közötti választóvonalat. Az adatvédők keresni kezdték a módokat, amelyekkel az egyén szabadságát veszélyeztető új információs- és kommunikációs fenyegetéssel szemben felléphetnek. A privátszféra védelmének központi elveiként kidolgozták „az információs hatalommegosztás” és a „célhoz kötöttség” fogalmakat. A német szövetségi alkotmánybíróság elektronikus népszámlás megvalósítására vonatkozó ítéletében gyökerező alapelvek szerint a személyekre vonatkozó adatok csak és kizárólag arra a célra használhatók fel, amely célra

azokat kiemelték. (Larry Frohman előadása, Heidelberg 2012. 10. 19.)¹

Ebben az időszakban (az 1970-es és 80-as években) alapvetően még elitvitáról volt szó az igazgatásban dolgozók, és az adatfeldolgozó szakemberek részvételével. Az új technológia mellett kiállók főként azzal érveltek, hogy a népességi adatok központi tárolása az infrastrukturális beruházások jobb irányítását teszi lehetővé. A kritikusok ezzel szemben tartották az „elviselhetetlen átláthatóságtól” és a hatósági „gyűjtő-szenvedélytől”. Egyre gyakrabban fogalmazódtak meg félelmek (George Orwell 1984-ének hatására is) a technikára építő, felügyelő és ellenőrző állammal szemben. A németországi vita csúcspontját az 1983-as népszámlálás számítógépes végrehajtása elleni bojkott felhívás jelentette, amely végül sikerrel zárult, amennyiben hagyományos módon hajtották végre a népességszámlálást. A magánélet kontra számítógép vita jól tükrözte a korabeli félelmeket a totális állami ellenőrzéstől. (Marcel Berlinghoff előadása, Heidelberg 2012. 10. 19.)

3. A fenyegetettség érzésének eloszlása

Négy év múlva, 1987-ben mégis elektronikus úton történt a népszámlálás Németországban. Marcel Berlinghoff szerint azért, mert az emberek időközben „hozzászoktak” a számítógéphez, és a fenyegetettség érzés csökkenése a számítógép társadalmi megítélésének a változásához vezetett. Ugyanakkor továbbra is kétségtelen, hogy a mai médiatársadalom akár az emberről szóló információk begyűjtéseként, feldolgozásaként és hasznosításaként is felfogható. (Facebook, blog, twitter. stb.). A médiarendszer társadalomképző, de nyilvánvalóan aszimmetrikusan működő ismeretrendszer, ahol az egyén különféle szituációkhoz illeszkedik, alkalmazkodik, és tulajdonképpen kiszolgáltatja magát. (Philip Aumann előadása, Heidelberg 2010. 10. 19.)

A polgárok közönsége és az állam közötti nyilvános és racionális vita a köz-ügyeiről igényelte a magán- és a közszféra, a magánérdekek és a gazdasági érdekek *elkülönülését* a közérdektől Jürgen Habermas szerint. A határvonal feloldódását, a klasszikus polgári nyilvánosság összeomlását ugyan korábbra vezeti vissza, de számunkra most azon következmények hangsúlyozása a lényeges, amelyek az utóbbi egy-két évtizedhez kötődnek. Az internet és a mobiltelefon megjelenése eddig nem tapasztalt mértékben gyorsította fel a közélet és a magánélet egybemosódását, pontosabban összeolvadását. Az állam egyfelől lassan a magánélet legintimebb részleteit is szabályozni igyekszik, másfelől a tömegkommunikációs eszközök sikerrel hatoltak be a magánélet legbelsőbb tereibe

1 A heidelbergi előadás az idézett személytől 2012. október 19-én hangzott el. (Miként az alább még idézett előadóké is.) A konferencia szervezője az SRH Főiskola John Stuart Mill Szabadságkutatási Intézete, valamint a Ruprecht-Karls-Egyetem Történelmi Szemináriumának Public History kutatócsoportja voltak. (Mindkettő értelemszerűen: Heidelberg). A konferencia előadásait meg lehetőséggel Martin Stallmannrecenzálta. A recenzió a H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU címen érhető el.

(pl. a valóságshow-kkal). Ezek következtében teljesen átalakult a nyilvánosság, és vele természetesen a politikai nyilvánosság szerkezete. (Brachinger Tamás, 2004. Politikai Kommunikáció. Oktatási segédanyag).

Szinte közhelyszámba megy tehát a megállapítás, hogy a digitális korszak felszámolta a privátszférát. Már inkább csak az a kérdés tehető fel, hogy maradt e még belőle egyáltalán valami, illetve hol tartunk másfelől a politikai nyilvánosság szétesésének a folyamatában? A mai politikai kultúrát a következő kijelentések jellemzik: „gyors és adekvát reagálást alapos megfontolás helyett”, vagy „laikusokat szakértők helyett”. A privátszféra felszámolódását az interneten talán a saját adatok feletti ellenőrzés elvesztése testesíti meg leginkább. (GöttrikWewer előadása, Heidelberg 2010. 10. 19).

Nyolc meghatározó fogalom-pár jelöli ki a politikai diskurzust a társadalmi hálózatok szükségességéről. A kormányzati oldal rendszerint az „internet esélyeiről”, a „saját felelősségről”, a „szabad piacról” és a „mérlegelésről” beszél. Főként a gazdaságra gyakorolt pozitív hatások miatt nem feltétlenül látja szükségesnek a szabályozást. (Nem is szólva arról, hogy az említett ellenőrizhetőség növekedés hasznosabb a számára). Ezzel szemben az ellenzék „gazdasági problémát”, a „politika csődjét”, az „egyén túlterhelését”, továbbá a „kételyt” emlegeti, és a privátszféra állami védelmének szabályozását követeli. A két tábor ellentétesen közelít tehát a szabályozás szükségességéhez. A kormányzati oldal az internethasználók saját felelősségét erősítené, míg az ellenzék állami intézkedéseket forszírozna a szolgáltatókkal szemben. Az adatvédelem készsége Max-Otto Baumann szerint negatív korrelációban áll a politikai hatalom birtoklásával. Ott kevésbé fontos, ezért egy kormányváltás aligha hoz jelentős változást az adat- és a privátszféra védelemben. A magánszféra és a nyilvánosság ellentétei mindig hatalmi kérdések is: az egyén hatalma az állammal, vagy egy vállalattal szemben, vagy az állam hatalma afölött, hogy az adatvédelmi szabályozás egyáltalán megvalósító-e a gyorsuló technikai fejlődés korszakában. (Max-Otto Baumann előadása, Heidelberg 2010. 10. 19).

4. Az új hatalom az internet

32 év múlva megállapítható, hogy a Balkhausen által 1980-ban jövendölt harmadik ipari forradalom győzött. (APuZ, 2012. 7. szám). Ma már új hatalomként beszélnek és írnak a digitális médiáról, amelynek egyes megközelítések szerint a társadalom lenne a legfőbb haszonélvezője. (VolkerGrasschmuck előadása, Berlin 2003. 12. 1-2.).² Kétségtelen tény, hogy az internet az állandó és időnként tartalmas párbeszéd lehetőséget nyújtja a választók és a pártok elitje között. Más kérdés, hogy a fent lévők mennyire csinálnak napi gyakorlatot kommunikációból, illetve mennyire korlátozódik esetleg ez csak a választások körüli időszakokra. (Karácsony András, 2010, kézirat).

2 Az említett előadó szerint a digitális forradalom legnagyobb győztese a civiltársadalom.

5. Digitális politikai részvétel és demokratizálódás

Az internet világszerte a társadalmi részvétel, a kapcsolatépítés, a kreativitás, és a demokratizálódás eszköze is lett. Benne, illetve vele emberek milliói hoznak létre, vagy változtatnak meg közös tartalmakat, információkat osztanak meg és összefognak egymással, hogy érdekeiket hatékonyabban érvényesítsék. A diktatúrák nem véletlenül kísérlék meg világszerte megtiltani, illetve korlátozni az internethez való szabad hozzáférést.

A digitális technika fejlődése azonban jóval gyorsabb, üteme előtte jár, pontosabban megelőzi a szabályozási, illetve korlátozási kísérleteket. De a nyitott demokráciákkal szembeni kihívás is jelentős mértékű. A politika cselekvési kényszerét a demokratikus rendszerben jól mutatja a Kalózpárt sikere a legutóbbi német választásokon. A jelentéktelen töredékpárt váratlan sikerének fő oka, mint ismeretes az volt, hogy sok internetet rendszeresen használó választó, különösen a gyermekpornográfiával szemben tervezett internet-korlátozással szembeni törekvésében már nem érezte magát eléggé képviselve a nagy pártok által. Ezért egyszerűen „gründoltak” egy saját pártot. (Politik&UnterrichtHeft 2/3 - 2010, 16.)

De az internet nem csak tárgya a politikai cselekvésnek. Az újabb interaktív net-technológiák bázisán a politikai kommunikáció új innovatív lehetőségei nyíltak meg, amit a politikai szereplők is kihasználhatnak. Időközben csaknem valamennyi politikai aktorrajött az internet jelentőségére, közöttük a parlamentek, akormányok, a pártok, az egyesületek és az NGO-k is. (Politik&UnterrichtHeft 2/3 - 2010, 16.)

Hogy mekkora lehetőséget jelent a politika számára az internet, azt például Barack Obama mutatta meg, amikor megpályázta az amerikai elnöki tisztséget. Kezdetől kisebb hangsúlyt fektetett a klasszikus tömegmédiára, ő a Web 2.0 lehetőségeire koncentrált. Több mint 44 ezer ember követte rendszeresen, hogy milyen címszavakat küldött Obama a twitteren a mindennapokról. Demokrata párti vetélytársa a jelöltségben, Hillary Clintonnál ugyanakkor ez a szám alig haladta meg a 4000-et. Obama és csapata tehát nem hagyományos választási kampányt folytatott fentről, inkább szimpatizánsokat nyertek meg a kampánynak, összehozták és mobilizálták az embereket. Obama és menedzserei a világhálót a nagy párbeszéd tereként fogták fel és alkalmazták. Sikerült is mozgósítaniuk a Demokrata Párt politikai apparátusát, például a választási kampányához szükséges pénzt részben úgy hozta össze, hogy csaknem három millió szimpatizánst nyert meg, akik 5 USD feletti adományt küldtek neki. Összességében ez sem jelentéktelen mértékben járult hozzá a jelölt sikeréhez. (Politik&UnterrichtHeft 2/3 - 2010, 16.)

A német politikusok is figyelték az amerikai választási kampányt, és a 2009-es szövetségi parlamenti választásokon maguk is megpróbálták hasonló stratégiákkal és kínálatokkal élni. Az eredmények azonban az egész országban messze elmaradtak avarakozásoktól. A többoldalú okok, amelyek a német kudarcot eredményezték feltehetően jelentős mértékben vonatkoztathatók egy magyar választási küzdelemre is.

1. A választók többségénél Európában (és Közép-Európában még inkább) a hagyo-

- mányos média (televízió, rádió, újságok) még mindig jóval fontosabb szerepet játszanak az internetnél. A hohenheimi egyetem vizsgálata szerint a választóknak csupán az egyharmada szerzi politikai jellegű információit elsősorban az internetről.
2. A nagy pártok továbbra is olyan régi kommunikációs technikák foglyai maradtak, amelyek az interneten nem, vagy alig érvényesíthetők. A választókkal folytatott közvetlen, kétoldalú kommunikáció például Németországban egyszerűen nem működött. (Az Obama-kampány sikerének éppen ez volt a kulcsa).
 3. Végül maguknak a kampánymenedzsereknek is be kellett látniuk, hogy az erősen személyiségközpontú amerikai elnökválasztási kampány koncepciója nem hozható át minden további nélkül egy olyan politikai rendszerbe, ahol a pártok összehasonlíthatatlanul nagyobb szerepet játszanak. (Ami persze nem jelenti azt, hogy egy következő parlamenti választási küzdelemben a pártok ne helyezhetnének nagyobb hangsúlyt az internetre, feltehetően egy másik, javított elképzeléssel. (Politik&UnterrichtHeft 2/3 - 2010, 16.)

6. Az internet politikát módosító hatásai

Korábban sokan arra gondoltak, hogy az internet csak a fiatalság virtuális találkozó helye. Ez azonban hamar tévedésnek bizonyult. A résztvevők életkori megoszlása sokkal szélesebb kategóriákra terjed ki, bizonyos hálózatokon az átlag feletti életkorúak aránya a magasabb. Egyesek szerint, ha már másként nincs módjukban, akkor a világhálón keresztül hagynak nyomot magukról az utókor számára. („Megmutatkozunk, észleltetünk, tehát vagyunk”). A net manapság egyre inkább az „akciózás” tereként jelenik meg. Az emberek a világhálón szerveződnek össze, és egyre gyorsabban mobilizálják magukat és egymást. Az utóbbi időben tehát az internet kibővült a cselekvési perspektívával is. Ma már inkább egy olyan kulturális térnek tekinthető, amelynek a politika részéről nagyon is komolyan veendő hatásai vannak. (Philipp Holstein, 2010. 04. 21.)

Attól még egyelőre odébb vagyunk, hogy a netet új hatalmi ágnak tekinthessük, Peter Kruse szerint egyfajta tömegmozgalomról már beszélhetünk. Manapság mintegy 100 millió ember használja a tittert, több mint 400 millió a facebookot. A politikusok szempontjából az a fontos kérdés, hogy mekkora befolyást lesznek képesek gyakorolni a politikai üzem működésére, illetve működésében? Egy jó ötlettel az interneten mindenki képes nagy hullámokat kelteni. Ilyen volt például Németországban Franziska Heine petíciója 2009 áprilisában, amikor az internet korlátozással szembeni tiltakozásra szólított fel ésrövid időn belül 134 ezer aláírást volt képes összegyűjteni! Az emberek vissza-, vagy újrapolitizálódása a láthatóan a politikai pártok nélkül, sok szempontból velük szemben megy végbe. A tömegek mozgósítása érdekében úgy tűnik, már az utcára sem szükséges menni. (Philipp Holstein, 2010. 04. 21.) Aktív nyugdíjasok nélkül a nagy pártok sem képesek manapság pártszervezeteiket működtetni. A közép-, illetve a fiatalabb generációk tagjai időhiány, fáradtság és/vagy érdektelenség miatt jól

érzékeltőenszinte „kivonultak” a hagyományos policy makingből.

Adilemma egy ideje az, hogy lehet e még az embereket (párt-) programokkal motiválni. (Eddigi tudásunk szerint ugyanis a politika legitimációjához nélkülözhetetlen a programalkotás, a policy-dimenzió). Ma a választók úgy tűnik nem programalkotással, hanem inkább aktuális témákkal és problémákkal hozhatók mozgásba. A hatékony téma-specifikus politika megvalósításban a pártok hagyományosan gyengék. Mert miközben programalkotásukban a minél több választó megnyerése érdekében „középre mentek”, az emberek értékmintái tovább differenciálódtak. Az internet pedig pontosan ezt a téma-specifikus reagálás lehetőséget kínálja. Mert nem általános programot ad, mint a pártok, hanem téma, vagy probléma ajánlatokat tesz. Az utóbbi időben az internet szolgáltatóktól a hatalom átvetődött az internet-használókra. Vásárló erejükkel az emberek képesek a cégek stratégiájának jelentős befolyásolására (az egyiket csődbe taszítani, a másikat sikerre juttatni). A polgárok kétségtelenül egyre öntudatosabbak lehetnek. Egy optimista scenárió szerint még az is bekövetkezhet, amit a német twitterező, Max Winde üzent a politikának: „Visszasírtatok ti még azt az időt, amikor nekünk politikacsömörünk volt!” (Philipp Holstein, 2010. április 21.)

7. Az alulról kormányozás lehetőségei az internet felhasználásával

Solingen város csődbemenetelének küszöbén, az éves hiányt 45 millió eurós szinten tartása érdekében a főpolgármester interneten keresztül igyekezett állásfoglalásra bírni a város lakosságát. Közreadott bezárási listáján uszodák és iskolák, továbbá a tűzoltóság leépítése szerepelt. Norbert Feith-et is meglepte, hogy nem söpörte el tisztségéből a népharag. Sőt, éppen ellenkezőleg, a polgárok támogatásukról biztosították és tanácsokat is adtak arra vonatkozóan, hogy miről mondanának le kevesebb fájdalommal. A város a legnagyobb szükség idején váratlanul a modern „politikacsinálás” szimbóluma lett. Annak a szimbóluma, hogy hogyan lehet, hogyan kell a jövőben konstruktívan, polgár közelmódon, velük közösen dönteni. A legfontosabb eszköz ehhez az internet volt. (Karsten Polke-Majewski, 2010. június 10).

Hogyan folyt le konkrétan a vélemények összegyűjtése? 2010 februárjában tette fel a polgármester takarékosági elképzeléseit az internetes fórumra (Solingen-spart.de). Az emberek egy hónapon keresztül vitathatták és értékelhették a felvetődött javaslatokat. Mintegy 3.600 résztvevő adta végül áldását a több mint 31 millió eurós megtakarítási tervre. Gyakorlatilag egyetértettek a rossz állapotban lévő futballstadion lebontásával, a keletkező terület árveréssel történő eladásával. Viszont a hasonló mértékű megtakarítást ígérő, szintén elhasználódott színház lebontásához nem járultak hozzá.

Levonható tanulsága ennek az esetnek az, hogy eddig az internetet olyan helyként tartották számon, ahol gyorsan és effektív módon szervezhető meg a politikai tiltakozás. Időközben azonban sok ember számára az internet a *konstruktív politikai részvétel* helyszínévé vált. Még akkor is igaz ez, ha a város százezer feletti lakosságszámához

képest elég csekély volt a résztvevők 3600 személyes száma. (KarstenPolke-Majewski, 2010. június 10).

A másik példa az alulról kormányzásra Hamburg. Egy internetes tanácsadó fórum élesztette újjá a több mint 60 éve húzódó problémát. A Hanza-város központjában található a Dóm-tér, amely 1943 óta éktelenkedett háborús sebként a város testén. Csaknem mindent akartak már ide: vásárcsarnokot, többemeletes „évszázad-tornyát”, Pompidou Hansa centrumot. 120 építész, két városépítészeti pályázat és 50 év után a tér még mindig csak egy kikövezett szükségparkoló volt. Ma a Dóm-tér a városlakók és turisták kedvelt kis zöld szigete, ahol megpihenhetnek egy keveset a házak rengetegében. A helyi polgárok maguk valósították ezt meg. A sokadik beépítési kísérlet kudarcát követően ugyanis a városvezetés online-konzultációt kezdeményezett. A kezdetben reménytelennek tűnő kísérlettel igyekeztek valahogy mégiscsak megoldani az említett problémát. Három szakaszban próbálták dűlőre jutni:

1. Először azt kívánták szondázni, hogy *mi a fontos* a városlakóknak?
2. Másodsor összegyűjtötték a *konkrét javaslatokat*, végül
3. *megvitatták* azokat.

Az értékeléseket és egyetértéseket követően alakult ki végül a közös kép arról, hogy hogyan kellene a térnek kinéznie. A város javaslata némi módosítással támogatásra talált a polgárok körében, amelynek eredményeképp több évtized után végre sikerült eltüntetni a sebet a város testéről. (KarstenPolke-Majewski, 2010. június 10).A fenti két példa (Solingen és Hamburg) mutatja, hogy milyen lehetőséggel rendelkezik az önkormányzat, ha igénybe veszi az internetet és szabályait. Az állampolgárok a közvetlen demokrácia digitális módján adhattak jó ötleteket a vezetésnek (Dóm-tér).

Az iménti példák, mint láttuk helyi önkormányzati példák voltak, olyanok, amelyek érintették az ott élők mindennapjait, azaz közvetlenül érdekeltek voltak a megoldásban. Ugyanakkor az is elég világos, hogy a képviselői demokrácia nem cserélhető le egyszerűen a digitális közvetlen demokráciára. Mert a polgároknak így is csak egy viszonylag kis csoportja érhető el, illetve aktivizálható. Hogy javaslataikból később valóság lehessen, arról választott képviselőiknek továbbra is döntenie szükséges! Az elfogadott kompromisszum létrejöttében azonban kétségkívül jelentős lehet a szerepük. (KarstenPolke-Majewski, 2010. június 10).

Egyéb érvek is felhozhatók az internet demokrácia erőltetett alkalmazásaival szemben. Joggal vethető fel vele szemben, hogy eléggé demokratikus e? A nyílt internetes eszmecserékben akár országos, akár helyi szinten ugyanis valóban csak a hálózattal rendelkezők, és azok az érdekcsoportok vehetnek részt, akik egyáltalán értenek a használatához. Feltehetően ők egyben a magasabban képzettek csoportja is. Lehet, hogy mégsem véletlen, hogy a solingeni internetes véleménynyilvánítás eredményeként a futballstadion veszített a színházzal szemben? A színházpártiak csoportja lehet, hogy azért érvelt ügyesebben a vitában, mert képzetesebb volt? Az említett néhány példából

továbbá nem következik szükségszerűen, hogy az online-fórumok eredményeit a politika figyelembe is veszi. (Frank Bokelmann, 2010. június 17.)

Az akció csak akkor lehet, illetve lesz sikeres, ha a politika az internetes részvétel és a vita eredményét maga is jónak tartja, és az online fórum megadja neki a megvalósításhoz szükséges bátorságot. (Mint ahogy a hamburgi Dóm-téren történt). Egy program sikere még nem jelenti az online polgár-részvétel általános hatékonyságát. Voltak kevésbé sikeres részvételi projektek is, amelyek szinte semmi nyomot nem hagytak maguk után az interneten. A német szövetségi közlekedési minisztérium 8, vagy 10 éve létrehozott egy online-fórumot a kerékpár forgalom témakörében, ahol a kerékpáros közlekedés fejlesztésének különböző aspektusait lehetett megvitatni, értelemszerűen országos szinten. Akkor és ott a bicikli-út használati kötelezettség ellenzőinek internetes közössége összetalálkozott, és érveiket minden vitafórumon hatékonyan vezették elő. Bár ezek túlnyomórészt tudományos vizsgálatok eredményeire alapozódtak, mérlegelésükbe a minisztérium nem ment bele, mert nem egyeztek előzetes preferenciáikkal. Törölték a fórumot, és több évvel elhalasztották az utcai forgalmi rend megváltoztatásának projektjét. (Frank Bokelmann, 2010. június 17.)

8 A választási kampány lecsengését követő történések

Az interneten is folytatott választási küzdelem Európában szintén magától értetődővé vált. A pártok csúcvezetői saját honlappal és profillal rendelkeznek a nagy társadalmi hálózatokon. Ugyanakkor érezhetően „lecsengett” az „Obamamánia” („internet-prezident”), és a világháló jelentősége a politikai véleményalkotásban meglehetősen kicsire zsugorodott. Erre az eredményre jutott legalábbis a hochenheimeri főiskola egyik kutatójának tanulmánya. Thorsten Quandt vizsgálta, hogy mi marad meg az internetes választási küzdelemből, ha elcsitult a választási csatazaj. A tanulmány eredményeit hét pontban összegezte:

1. A magas internet lefedettség ellenére a népességnek csak 1/3-a informálódott online a választási küzdelemről.
2. Az Egyesült Államokban az emberek 2/3-a használta a világhálót, hogy a választási küzdelem menetét kövesse. A beszélgetési fórumok háromszor olyan intenzíven voltak igénybe véve a véleménykialakításhoz a választások előtt, mint Németországban.
3. Németországban fő információs forrásként a választók 52%-a a televíziót, 22%-a az újságokat nevezte meg. (Csak ezután következett az internet 13%-kal, majd a rádió 11%-kal).
4. A világháló legfontosabb információ forrásai a portáloldalak hírei voltak, majd a tömegmédiá internetajánlatai következtek. Fórumok, blogok és társalgási hálók csak az utolsó helyen következtek.
5. A fórumok, blogok és társalgási hálók pedig éppen a legjobb módok a politikailag érdektelen internet használók elérésére választások időszakában.

6. Mivel a fórumok, blogok és chathálók legtöbb használója passzív magatartású, egy viszonylag kis csoport is könnyen magához ragadhatja a véleményformálást.
7. A fiatal internethasználók viszonylag magas száma mégis azt sejteti, hogy még az internet jelentőségének a növekedése előtt állunk.³

A hohenheimi tanulmány eredményeinek összefoglalására nem vállalkoztak. Quantscak egy kellően semmitmondó összegzést engedett meg magának: Az internet használata a választási küzdelemben bizonyosan nem tévút. Jelentőségét azonban nem szabad eltúlozni. (Freitag.de, 2010. április 19.)

9. Összegzés

A szakpolitikai kérdések előtérbe kerülése az utóbbi években, illetve ezek megoldásának nehézségei a demokratikus pártok részéről szinte értelemszerűen hívta életre vetélytársként a digitális demokráciában az internetes problémamegoldás kísérletét. Az internetes vitafórumok okos használata esélyt biztosít arra, hogy a politika a manapság különösen növekvő legitimitási szükségletet megkaphassa. Másfelől a civil társadalom is polgár közelebbnek érezheti a politikát, amennyiben hajlandó részt venni a politikai döntések meghozatalában, saját véleményének és ötleteinek a hozzáadásával. Lényeges itt a lehetőség hangsúlyozása, még ha ez kezd egyre inkább kétoldalú szükségletnek is mutatkozni.

Európában egyelőre a helyi probléma megoldások megelégszében látszik több esély a sikeres együttműködésre politika és polgár között. Magyarországon ehhez még a technikai „lefedettség” is javítani szükséges, miként az internetszolgáltatóknak is polgár közelebb, az átlag számára is könnyebben elérhető ajánlatokkal szükséges előállni. A digitális demokráciának régióinkban a „nagypolitikai” problémák kezeléséhez feltehetően még több időre lesz szüksége.

A bevezetőben felvetett kérdésre visszatérve, a digitális demokrácia, illetve eszköze az internet a politika színpadán alapvetően nem tekinthető új közvetlen demokratikus intézménynek. Korábban is volt már például közmeghallgatás, ahol a polgárok közvetlenül jeleníthették meg fontosnak tartott érdekeiket egy helyi probléma kezelési módjával kapcsolatosan. Ugyanakkor az interneten keresztül történő véleménykifejtés módjában és körülményeiben jelentősen eltérő. Hiszen otthonról, saját tempóban és módon, nyilvánvalóan más stílusban, korlátozás mentesebben lehet egy adott véleményt artikulálni.

A vizsgálatok szerint az említett közvetlen demokratikus és az internet fórumos vitákban résztvevők számában nincsenek jelentősebb különbségek. Az új generációk belépése várhatóan az utóbbi kategória erősödését eredményezi. Összetételük azonban már most karakteresen eltérőnek tűnik. A jelek és az eddig tapasztaltak arra utalnak, hogy a változás a képzetesebb, felelősségteljesebb, ha tetszik a magasabb politikai kul-

³ Thorsten Quandt kutatási eredményeit a freitag.de portál összegezte.

túrával bíró polgárok érdekartikulációjának kedvez.

A digitálisan felgyorsult, komplex demokrácia cselekvő szereplői folyamatos döntési stressz alatt állnak. A felgyorsított ütemű parlamenti demokrácia túlterheltnak tűnik. Ha a politikai döntésekben a bizonytalanság állandósul, annak következményei vannak (lesznek) a demokratikus döntési eljárás módjára is. A bizonyosság elvesztésének növekedése növeli a politika szereplőiben döntésük bátorításának az elvárását is. Ezt biztosíthatja például a polgárok aktív internetes politikai részvétele (K-R Korte, APuZ, 2012. 02. 06.)

A politikai döntés új formális szakasza a növekvő komplexitás, a növekvő bizonytalanság, a potenciálisan emelkedő ismerethiány, a dinamikus időgyorsulás valamint a sokasodó bizonytalansági tényezők folyamatos nyomása alatt áll. A *rizikókompetenciamegszerzésének* stratégiai eleme lehet a magyarázó hatalom bevetése, a lassítás, a döntés minőségének sokszínűsítése, és a strapabíró közvetítő pártok működése. Szinte minden javasolt elemben szerepet kaphatnak a digitális demokrácia technikai és emberi tényezői. Ezek lehetnek azok az első építőkövek, amelyekkel a döntés szerkezete, folyamata és stílusa a digitális korszakban jobbítható. Mert a demokráciában szabad maradni csak az tud, aki idővel is rendelkezik. (K-R Korte, APuZ, 2012. 02. 06.)

Bibliográfia

- Dieter BALKHAUSEN: Mikroelektronik – die drtittleindustrielleRevolution. In: AusPolitik und Zeitgeschichte 7 (1980) 3-11.
- BRACHINGER Tamás: Politikai kommunikáció. Oktatási segédanyag a politikai kommunikáció című tárgyhoz. Készült az ESZA támogatásával, a HEPOP (HEPOP-3.3.1-P-2004-06-0047/1.0) keretében. (Cél: az Eötvös József Főiskola Pedagógiai Fakultása képzési kínálatának bővítése és fejlesztése). Kézirat.
- AusPolitik und Zeitgeschichte 2012. évi 7. szám
- KARÁCSONY András: A politikai kommunikáció transzformációja. Kézirat. Letöltve 2010. 12. 27-én az: http://21st.century.phil-inst.hu/2001_marc/brosura_hm/karacsony.htm
- Philipp HOLSTEIN: Wiedas Internet die Politikverändert. Rheinische Post Düsseldorf, 2010. április 21.
- Karsten POLKE-MAJEWSKI: Wennusermitregieren. Die Zeit, 2010. Június 10.
- Frank BOKELMANN: VernetzteBürger. Die Zeit, 2010. június 17.
- Tom STROHSCHNEIDER: WasvomHypeübrigbleibt... freitag.de, 2010. április 19.
- Karl-Rudolf KORTE: BeschleunigteDemokratie: EntscheidungsstressalsRegelfall. In: AusPolitik und Zeitgeschichte 6. 2. 2012

DR. CSERESNYÉS FERENC

habilitierte Dozent, Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Pécs

DIREKTE DEMOKRATIE IN DER DIGITALEN ÉPOCHE

1. Fragestellung

Dieses Referat beschäftigt sich nicht mit den funktionierenden Formen der direkten Demokratie in der repräsentativen Demokratie. Die Fragen der örtlichen und ländlichen Volksabstimmungen, die Bürgerinitiative, allgemeine Anhörung, oder die nationale Konsultation in Ungarn sind in anderer Hinsicht diesmal Interessant.

Die Frage ist jetzt, ob sich die Institute der direkten Demokratie wie und/oder in welcher Maße durch die Anwendung des Internets modifizieren? Werden vielleicht neue Möglichkeiten, Formen für die Inanspruchnahme der direkten Demokratie entstehen? Der Veranstalter der Konferenz hat außerdem konkrete ausländische Beispiele für die Praktik der politische Teilnahmerechte via Internet erwartet.

2. Sorgen um die Privatsphäre

Dieter Balkhausen hat 18980 in der Bundesrepublik die Mikroelektronik als dritte industrielle Revolution gefeiert, in Ungarn hat man noch immer mit Optima-Schreibmaschine geschrieben. Der Optimismus der Journalist hat kaum Grenzen gekannt. Nur eine Befürchtung hatte er damals: jedermanns Bild, Stimme und Fingerabdruck können in Computern gespeichert und jederzeit abgerufen werden. (Dieter Balkhausen, APuZ, 7. 1980 S. 3-8.)

Seit der französischen Revolution und der Einrichtung der bürgerlichen Gesellschaft in Europa ist die Privatsphäre traditionell als ein außergesellschaftlicher Bereich verstanden worden, in den sich der Einzelne zurückzieht und der staatlichen Gewalt entzogen ist. In den 70er Jahren ist die Begrenztheit dieses Konstrukts angesichts der technologischen Entwicklungen erkannt worden, so dass Datenschützer verstärkt nach Wegen gesucht haben den Bedrohungen für die individuelle Freiheit durch die neuen Informations- Kommunikationstechnologien entgegenzutreten. Dabei wurden die „informationelle Gewaltenteilung“, sowie die „Zweckgebundenheit“ als zentrale Eckpfeiler zum Schutz der Privatheit entwickelt. Diese im Volkszählungsurteil verankerten Grundsätze besagen, dass Daten über Personen zwischen zwei Behörden nur auf einer gesetzlichen Grundlage übermittelt werden dürfen und dass personenbezogene Daten nur für den Zweck verwendet werden dürfen, für den sie erhoben worden sind.

(LarryFrohmansVortrag, Heidelberg 19. 10. 2012)¹

In dieser Periode (in den 1970erund1980erJahren)ging es grundsätzlich um einen Elitendiskurs von Verwaltungs- und Datenverarbeitungsexperten. Die Befürworter haben sich durch die zentrale Sammlung von Bevölkerungsdaten vor allem eine bessere Steuerung von infrastrukturellen Investitionen erhofft. Kritische Stimmen haben hingegen eine „unerträgliche Transparenz“, sowie eine behördliche“ Sammelwut“ befürchtet.Hierbei wurden immer wieder Ängste vor einem technikgestützten Überwachungsstaat artikuliert. George Orwells „1984“ war dabeiin den frühen 1980er-er Jahren eine Chiffre, um die Befürchtungen in einem einprägsamen Gewand zu verhandeln.Die breite Debatte um Privatheit und „Computerisierung“ erreichte in der Bundesrepublik ihren Höhepunkt schließlich in den Protesten und Boykottaufrufen gegen die geplante Volkszählung von 1983. Die Ängste vor Gefährdung der Privatheit durch „Computerisierung“ und vor einer staatlichen „Totalerfassung“ der Bürger waren Berlingshoffs Meinung nach die Ursachen für das enorme Mobilisierungspotential gegen die Volkszählung von 1983. (Marcel BerlinghoffsVortrag, Heidelberg 19. 10. 2012)

3. Verschwinden des Bedrohungsgefühls

In vier Jahren (1987) hat die Volkszählung in der BRD auf weniger Widerstand gestoßen, weil die Bevölkerung inzwischen an den Computer gewöhnt hat. Die Angewöhnung und die Sichtbarkeit des Computers sind im Alltag mit dem Verlust eines Bedrohungsgefühls und dem Wandel des gesellschaftlichen Bildes von Computern. einhergegangen (Siehe oben: Berlingshoffs Vortrag).Gleichzeitig ist es zweifellos verständlich, dass die heutige Medien Gesellschaft (Kontrollgesellschaft) als Erwerb, Verarbeitung und Nutzung von Informationen über Menschen zu verstehen ist. (Facebook, blog, twitter. stb.). Das Mediensystem ist einerseits ein gesellschaftsbildendes, aber offensichtlich ein asymmetrisch funktionierendes Wissenssystem. Die Einzelnen passen sich immer in verschiedenen Situationen an, und ließen sie sich damit ausliefern. (Philip Aumanns Vortrag, Heidelberg 19. 10. 2010).

Privatheit kann immer wieder als Selbstbestimmung, als eine Kontrolle über Wissenstanden werden. Die Privatsphäre ist hierbeials ein Rückzugsraum zu verstehen, der es ermöglicht unzugänglich für die Allgemeinheit, den Staat, oder auch die Wissenschaft zu sein. Der bietet aber auch Raum zur freien Entfaltung. In den letzten Jahrzehnten hat die Grenzlinie zwischen Privatheit und Öffentlichkeit verschmolzen. Die Erscheinung des Internets und der Mobilbeschleunigten in bis jetzt nicht erfahrener

¹ Die zitierten Personenhaben an einer Konferenz in Heidelberg 19. 10. 2012 teilgenommen. Die Veranstalter der Konferenz waren das Institut für Freiheitforschung John Stuart Mill von SRH Fachhochschule Heidelberg und Heidelberg Public History am historischen Seminar, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg. Die Vorlesungen der Konferenz sind von Martin Stallmann rezensiertDie Rezension ist beiH-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDUerreichbar.

Maße den erwähnten Prozess. Der Staat bestrebt einerseits die intimsten Details des Privatlebens zu regulieren, die Massenmedien haben andererseits in den innersten Raum des Privatlebens mit Erfolg eingedrungen. (Big Brother Shows) Dadurch veränderte sich völlig der Struktur der Öffentlichkeit und auch der politischen Öffentlichkeit. (Brachinger, Tamás, 2004 Politische Kommunikation Hilfsmaterial für Bildung/ Oktatási segédanyag).

Eine Trivialität ist heute also, dass die digitale Epoche die Privatsphäre durchlöchert hat. Es muss schon gefragt werden, ob ein „Abschied von der Privatheit“ zu verzeichnen ist, sowie der „Zerfall der politischen Öffentlichkeit“ bevorsteht. Diese Form der politischen Kultur prägen die nächsten Forderungen: „Laientum statt Expertise“ sowie „Reaktion in Echtzeit statt sorgfältigem Nachdenken“. Privatheit im Internet ist durch den Verlust der Kontrolle über die eigenen Daten geprägt. (Göttrik Wewers Vortrag, Heidelberg 19. 10. 2010).

Es gibt nirgendwo eine wirksame Regulierung zum Schutz der Privatsphäre. Der politische Diskurs ist über soziale Netzwerke ist durch acht dominante Rahmungen geprägt. „Chance Internet“, „Eigenverantwortung“, „freier Markt“ und „Abwägung“ sind dabei charakteristisch für die Position des Regierungslagers. Das sieht aufgrund der positiven Effekte vor allem für die Wirtschaft keinen Bedarf zu einer Regulierung. Die Rahmungen der Opposition sind mit „Problem Wirtschaft“, „Politikversagen“, „individuelle Überforderung“ sowie „Skepsis“ als Ausdruck der Forderung nach einer staatlichen Regulierung des Privatsphärenschutzes zu verstehen. Beide Parteilager haben dabei unterschiedliche Auffassungen von Regierungspolitik. Die Bereitschaft zum Datenschutz korreliert aber negativ mit dem Besitz politischer Macht. Bei einem möglichen Regierungswechsel gibt es also keinen erheblichen Wandel in der Datenschutzpolitik. (Max-Otto Baumanns Vortrag, Heidelberg 19. 10. 2010). Die Auseinandersetzungen von Privatheit und Öffentlichkeit sind immer auch Machfragen: Macht eines Individuums gegenüber eines Staates oder Unternehmens sowie Macht des Staates eine Datenschutzregulierung im Zeitalter technologischer Beschleunigung überhaupt umzusetzen zu können. (Hans Jörg Schmidts Vortrag, Heidelberg 19. 10. 2012)

4. Die neue Macht. Internet

In 32 Jahren ist festzustellen, dass die von Balkhausen prophezeite dritte industrielle Revolution gewonnen hat. (APuZ, 2012. 7. S. 3-11). Mansprich und schreibt über die digitalen Medien wie über eine neue Macht, deren größte Nutznießer die Gesellschaft wäre. (Volker Grassmucks Vortrag, Berlin 1-2. 12. 2003).² Es ist zweifellos, dass das Internet weltweit zu einem Instrument für soziale Teilhabe und Vernetzung, Kreativität, aber auch Demokratisierung geworden ist. Eine Andere Frage ist, dass die politische

² Thesenreferat „Neue Medien = neue Formen der Demokratie?“ „Die Zivilgesellschaft wird die Hauptgewinnerin der digitalen Revolution sein.“

Elite diese DialogMöglichkeit wie und wann in Anspruch nimmt.(Karácsony, András, 2010Manuskript).

5. Digitale politische Teilnahme und Demokratisierung

Im Internet schaffen und verändern Millionen von Menschen gemeinsam Inhalte, sie teilen Informationen miteinander und schließen sich zusammen, um ihre Interessen wirksamer zu vertreten. Nicht umsonst versuchen Diktaturen weltweit, den freien und ungefilterten Zugang zum Internet zu unterbinden.

Aber das Tempo der Entwicklung der digitalen Techniken ist viel schneller, als die Begrenzungsversuche. Die Herausforderungen gegenüber Demokratien sind aber auch durchaus groß. Der Handlungsdruck der demokratischen Politik zeigt z. B. die Erfolge der Piratenpartei bei den letzten Wahlen. Die Ursache für die überraschend gute Wahlergebnisse dieser noch vor kurzem Unbedeutenden Splitterpartei war es, dass sich viele netzaffine Wähler vor allem nach der Auseinandersetzung um die beabsichtigten Netzsperrern im Kampf gegen Kinderpornographie nicht mehr von den etablierten Parteien vertreten fühlten. Sie haben einfach eine eigene Partei gegründet. (Politik & Unterricht Heft 2/3 - 2010, S. 16.)

Aber das Internet ist nicht nur ein Gegenstand politischer Handels. Auf der Basis neuer interaktiver Netztechnologien sind auch innovative Möglichkeiten der politischen Kommunikation eröffnet worden, die sich politische Akteure selbst zunutze machen können. So sind inzwischen alle politischen Akteure von Bedeutung im Netz vertreten, darunter Parlamente und Regierungen, Parteien, Verbände und auch NGOs. (Politik & Unterricht Heft 2/3 - 2010, S. 16.)

Welche Potenziale sich der Politik durch das Internet eröffnen, zeigte Barack Obama, als er sich zur Kandidatur für die US-Präsidentschaft entschloss. Obama setzte von Anfang an weniger auf die klassischen Massenmedien, sondern auf Möglichkeiten des Web 2.0. So verfolgten mehr als 44.000 Menschen regelmäßig, wenn Obama über den Microblogging-Dienst Twitter seine Schlagzeilen aus dem Alltag sendete. Bei seiner Konkurrentin um die Kandidatur bei den Demokraten, Hillary Clinton, waren es nur knapp über 4.000. Obama und sein Team machten keinen klassischen Wahlkampf von oben. Sie banden viel mehr Sympathisanten in die Kampagne ein, vernetzten und mobilisierten sie. Obama und seine Wahlkampfmanager hatten das Netz als einen großen Dialog begriffen. Zudem gelang eine geradezu fantastische Vernetzung des politischen Apparats der Demokratischen Partei über das Internet. Obama konnte mit einem enormen Wahlkampftopf antreten, weil er schätzungsweise zwei bis drei Millionen Adressaten dazu gebracht hat, Kleinspenden über fünf Dollar zu leisten. Dieses große finanzielle Polster leistete letztlich einen nicht unwesentlichen Beitrag für seinen Erfolg bei den Präsidentschaftswahlen. (Politik & Unterricht Heft 2/3 - 2010, S. 16.)

Deutsche Politiker haben diesen Wahlkampf aufmerksam beobachtet und im Bundes-

tagwahlkampf 2009 versucht, selbst mit ähnlichen Strategien und Angeboten zu leben. Der Erfolg ist hierzulande aber weitgehend ausgeblieben. Die Gründe sind vielfältig:

1. Bei der Mehrheit der Bürger spielen die traditionellen Medien (Fernsehen, Radio, Presse) immer noch eine wichtigere Rolle als das Internet. (In Ost-Mittel-Europa ist es auch so). Nur ein Drittel der Wähler gab in einer Untersuchung der Universität Hohenheim an, sich primär im Internet mit politischen Informationen zu versorgen.
2. Die großen Parteien waren noch zu sehr den althergebrachten Kommunikationskonzepten verhaftet, die im Internet nicht funktionieren. Die direkte und bidirekte Kommunikation mit Bürgern fand z. B. in Deutschland kaum statt. (Dies war aber der Schlüssel für den Erfolg der Obama-Kampagne).
3. Und Letztlich wurde auch von allen Wahlkampfmanagern verkannt, dass die Konzepte des stark personalisierten US-Präsidentenwahlkampfes sich nicht ohne weiteres auf ein politisches System übertragen lassen, in dem die Parteien eine ungleich größere Rolle spielen. (Dies bedeutet nicht, dass bei den kommenden Parlamentswahlen die Parteien wieder im verstärkten Maß auf das Internet als Wahlkampfplattform setzen werden, dann auch voraussichtlich mit verbesserten Konzepten). (Politik & Unterricht Heft 2/3 - 2010, S. 16.)

6. Die Veränderung der Politik durch Internet

Früher dachte man daran, dass die sozialen Netzwerke so etwas wie ein virtuelles Jugendzentrum, also höchstens Subkultur sind. Aber das stimmt nicht. Die Altersverteilung der Teilnehmer ist breit, in manchen Netzwerken höher als der Durchschnitt der Bevölkerung. Nach einiger Zeit (nach der jahrelangen Informationsfindung) ging es den Menschen um das Hinterlassen von Spuren. Sie wollten sich darstellen und wahrgenommen werden. Wir haben jetzt eine Tendenz zur Aktion im Netz. Die Menschen stellen fest, dass sie sich im Netz organisieren und schnell zu Bewegungen verbinden können. Dadurch kommt dem Internet eine Handlungsperspektive zu, die ihren Weg in die Realität sucht. Das Internet ist also inzwischen ein Kulturraum mit ernst zu nehmender Wirkung geworden. (Philipp Holstein, 21. 04. 2010)

Das Internet ist natürlich (noch) nicht eine Macht, es ist besser (Peter Kruses Meinung nach) eher über eine Massenbewegung zu sprechen. Heutzutage nehmen ca. 100 Millionen bei Twitter, mehr als 400 Millionen bei Facebook teil. In der Hinsicht der Politiker ist die wichtige Frage, wie viel Einfluss die Menschen auf die Politik im sozialen Netzwerk nehmen können? Wenn jemand eine Idee hat, steht ihm ein Netz zur Verfügung, das eine mächtige Welle verursachen kann. Ein gutes Beispiel ist dafür Franziska Heine in Deutschland, die eine Petition gegen Internetsperren geschrieben hat. Im April 2009 mobilisierte sie durch Aufrufe in sozialen Netzwerken 134.000 Unterzeichner! Die Re-Politisierung der Menschen findet im Moment unabhängig von den Parteien statt. Man muss heute nicht mehr auf die Straße gehen, um Massen zu

mobilisieren. (Philipp Holstein, 21. 04. 2010). Ohne aktive Rentner können die größeren Parteien nicht mehr ihre Organisationen funktionieren lassen. Die Mitglieder der mittlere- und jüngeren Generationen zogen praktisch (wegen Zeitmangel, Müde und/oder Interessenlosigkeit) von der traditionellen „policymaking“ aus.

Kann man nicht mehr die Leute über Parteiprogramme motivieren? (Aufgrund unseres bisherigen Wissens ist zur Legitimation der Politik unentbehrlich die Programm-Bildung, also die policy-Dimension). Heute können die Wähler (es scheint so zu sein) nicht mit Programmen, sondern eher mit aktuellen Themen und Problemen in Bewegung gesetzt werden. Sie werden also über Themen motiviert. Von den Parteien themenspezifische Politik zu machen, ist aber viel schwieriger. Sie sind zuletzt mit ihren Programmen stärker in die Mitte gegangen. Aber die Gesellschaft hat sich weiter ausdifferenziert mit ihren Wertemustern. Also müsste themenspezifischer reagiert werden. Genau das macht das Internet. Es besetzt Themen, nicht Programme. Die Macht hat sich vom Anbieter zum Nachfrager verschoben. Die Leute können die Strategie des Unternehmens über die Organisation ihrer Einkaufskraft verändern. Sie spüren, dass sie nicht nur Abnehmer von Produkten sind, sondern können sie über ihre Konsumentenmacht in Strategieprozesse der Unternehmen eingreifen. Die Wertemuster der Menschen werden noch stärkeren Einfluss gewinnen auf das Geschäftsgebaren der Firmen. Sie können immer selbstbewusster sein. Es kann einmal vorkommen werden, was der Twitterer Max Winde der Politik sprach: Ihr werdet Euch noch wünschen, wir wären politikverdrossen. (Philipp Holstein, 21. 04. 2010)

7. Die Möglichkeiten des von unten Regierens mit der Anwendung des Internets

Um die Stadt Solingen vor der Pleitegerettet zu werden, ihre Jahresdefizite um 45 Millionen Euro zu senken, versuchte der Oberbürgermeister die Meinung der Stadtbevölkerung via Internet zu erkundigen. Die Kürzungsliste von Norbert Feith war eine Provokation: Schwimmbäder sollen geschlossen, Schulen aufgegeben, überzählige Feuerwehrautos stillgelegt werden. Dennoch hat der Volkszorn den Bürgermeister nicht hinweggefegt. Ganz im Gegenteil, die Bürger stützten Feiths Pläne und haben beraten, auf was sie am ehesten verzichten können. Die Stadt in höchster Not ist unversehens zu einem Symbol dafür geworden, wie moderne Politik gemacht wird: konstruktiv und nahe der Bürgerwillen. Ihr wichtigstes Mittel war das Internet. (Karsten Polke-Majewski, 10. 06. 2010).

Wie wurden die Meinungen der Stadtbewohner in concreto zusammensammeln? Im Februar 2010 legte Feith den Solingern seine Kürzungsliste vor. Auf der Internetseite Solingen-spart.de konnten die Bürger alle Vorschläge einen Monat lang diskutieren und einzeln bewerten. 3.600 Menschen beteiligten sich und segneten auf diese Weise ein Sparvolumen von mehr als 31 Millionen Euro ab. Die Bürger haben mit dem Abriss des maroden Stadion und mit dem Verkauf der Fläche einverstanden. Aber das Theater

wollten die Leute beibehalten, obwohl das mögliche Sparvolumen annäherndähnlich hoch einzuschätzen war. Das Internet ist also der Ort der konstruktiven politischen Teilnahme geworden. Das stimmt auch dann, wenn die Zahl der digitalen Diskussionssteilnehmer im Vergleich der Gesamtbevölkerung der Stadt durchaus gering war. (Karsten Polke-Majewski, 10. 06. 2010).

Das andere Beispiel für die Entscheidungsteilnahme via Internet ist Hamburg. Eine netzbasierte Bürgerberatung begann einen Streit auszulösen, der mehr als 60 Jahre geführt worden war. Mitten im Zentrum der Hansestadt liegt der Domplatz, seit 1943 als eine staubige Weltkriegswunde. Was sollte hier nicht alles entstehen: Eine Markthalle, ein vielgeschossiger „Jahrhundertturm“, ein hanseatisches Centre Pompidou. 120 Architekten, zwei städtebauliche Wettbewerbe und 50 Jahre später war die Fläche immer noch ein gekiester Notparkplatz. Heute ist der Domplatz ein grüner Raum im Häusermeer, beliebt bei Städtern und Touristen, die hier gern Pause machen. Die Bürger selbst haben diese Gestaltung durchgesetzt. Nach dem Scheitern des letzten Bebauungsversuchs hatte die Stadtregierung eine Online Konsultation organisiert; ein zunächst reichlich hilflos wirkender Versuch, das Problem doch noch zu lösen. In drei Phasen wurde diskutiert:

1. Zunächst ging es darum, zu erfahren, was den Bürgern eigentlich wichtig war?
2. Zweitens wurden konkrete Vorschläge gesammelt, zusammengefasst und abermals diskutiert; schließlich
3. durch Bewertungen und Abstimmungen entstand ein gemeinsames Bild davon, wie der Platz aussehen könnte.

Der Vorschlag der Stadtregierung fand in der Bürgerschaft, leicht modifiziert, Gefallen. Und die Wunder ist geboren: Die städtebauliche Lücke ist geschlossen. (Karsten Polke-Majewski, 10. 06. 2010). Die Beispiele in Solingen und Hamburg zeigen, welchen Schatz der Staat heben kann, wenn er sich auf das Internet und seine Regeln einlässt. Die Bürger lieferten ihm wirklich neue Ideen (siehe Domplatz).

Die erwähnten Beispiele waren kommunale, und nahe am Alltag der Bürger. Natürlich kann man Teilhabeverfahren im Netz nicht mit Demokratie verwechseln. Sie erreichen immer nur eine relativ kleine Gruppe von Bürgern. Ob deren Vorschläge später Realität werden, darüber müssen ohnehin gewählte Repräsentanten entscheiden. Aber sie können dazu dienen, einen allseits akzeptierten Interessenausgleich vorzubereiten. (Karsten Polke-Majewski, 10. 06. 2010).

Aber auch andere Argumente können gegenüber der zu schnell und breit eingeführten Internetdemokratie gestellt werden. Sind z. B. die genannten Projekte wirklich demokratisch? Oder siegen bei tatsächlich offenen Diskussionen lediglich die besser vernetzten Interessengruppen und diejenigen, die die Kulturtechniken besser beherrschen (oder die über höhere Bildung verfügen)? Ist der Sieg des Theaters über das Fußballstadion in Solingen so gesehen wirklich überraschend? Möglicherweise konnte die Gruppe der

Theaterfreunde die Diskussion nur geschickter für sich nutzen. Ferner darf man aus einigen wenigen Beispielen wohl nicht folgern, dass die Politik den Ergebnissen von Onlineforen stets willig folgt. (Frank Bokelmann, 17. 06. 2010)

Erfolgreich ist eine Beteiligung immer dann, wenn die Politik das Ergebnis selbst gutheißt und das Onlineforum ihnen den Mut zur Umsetzung gibt (Beispiel: Domplatz in Hamburg). Ein schöner Erfolg für dieses Projekt, aber kein Indiz für die generelle Wirksamkeit der Onlinebürgerbeteiligung. Weniger erfolgreiche Beteiligungsprojekte haben im Internet keine Spuren hinterlassen. So hat das Bundesverkehrsministerium vor sieben oder acht Jahren (auf Bundesebene!) ein Onlineforum zum Thema „Radverkehr“ eingerichtet, bei dem verschiedene Aspekte der Radverkehrsförderung diskutiert werden konnten. Damals traf sich die Internetgemeinde der Gegner der Radwegbenutzungspflicht und lud ihre Argumente in alle Diskussionsrunden. Obwohl diese Argumente überwiegend auf wissenschaftlichen Untersuchungen beruhten, ging das Ministerium darauf nicht ein, löschte das Forum und verschob die beabsichtigte Fahrradnovelle der Straßenverkehrsordnung um mehrere Jahre. (Frank Bokelmann, 17. 06. 2010)

8. Was geschieht nach der Wahlkampagne?

Der Wahlkampf über das Internet ist zur Selbstverständlichkeit geworden. Die Spitzenkandidaten aller Parteien haben eine eigene Homepage und ein Profil bei den großen Sozialen Netzwerken. Gleichzeitig ist die Bedeutung des Internets für politische Meinungsbildung im Wahlkampf überraschend gering geworden. Zu diesem Ergebnis kommt eine aktuelle Studie der Hochschule Hohenheim. Thorsten Quandt hat analysiert, was vom Internetwahlkampf wirklich übrig bleibt, wenn sich die Hype einmal gelegt hat. Die Ergebnisse der Studie in sieben Punkten:

1. Trotz hoher Internetabdeckung informiert sich nur ein Drittel der Bevölkerung online über den Wahlkampf.
2. In den USA nutzten zwei Drittel das Netz, um sich im Wahlkampf auf dem Laufenden zu halten. Soziale Netzwerke werden dreimal so intensiv zur Meinungsbildung vor der Wahl genutzt, wie in der BRD.
3. Hier nennen die Wähler als Hauptinformationsquelle das Fernsehen (52 Prozent) und die Zeitung (22 Prozent). (Das Internet folgt erst an dritter Stelle mit 13 Prozent, jedoch vor dem Radio – 11 Prozent).
4. Wichtigste Informationsquelle im Netz sind Nachrichten auf Portalseiten, gefolgt vom Internetangebot der Massenmedien. Foren, Blogs und Soziale Netzwerke folgen erst an letzter Stelle.
5. Foren, Blogs und Soziale Netzwerke sind zwar Schlusslicht, wahlkampfstrategisch jedoch noch der beste Weg, politisch desinteressierte Internetnutzer zu erreichen.
6. Aber: Da sich die meisten User in Foren, Blogs und Sozialen Netzwerken passiv verhalten, kann eine vergleichsweise kleine Gruppe hier sehr leicht die Meinungs-

führerschaft an sich ziehen.

7. Die vergleichsweise hohe Zahl junger Internetnutzer lässt jedoch vermuten, dass die Bedeutungssteigerung des Internets noch bevorsteht.³

Die Hohenheimer Studie lässt sich schwerlich auf einen Satz bringen. Quant hat es trotzdem versucht. Sein Fazit: Wahlkampf im Internet sei sicherlich nicht falsch, dürfe aber auch nicht überschätzt werden. (Freitag.de, 19. 04. 2010)

9. Zusammenfassung

Die immer schwierigere Problembehandlung der demokratischen Politik wegen der immer mehr fachpolitischen Fragen rief in den letzten Jahren in der digitalen Demokratie als Hilfsmittel (als auch ein Ergänzung- und Legitimationsmittel) den Problemlösungsversuch via Internet hervor. Die sinnvolle Anwendung der digitalen Foren gibt eine Chance dafür, dass die Politik den heutzutage immer größer gewordenen Legitimationsanspruch bekommen kann. Andererseits kann die Zivilgesellschaft die Politik eher in Bürgernahe fühlen, wenn die Menschen in den Entscheidungen teilnehmen wollen. Wichtig ist dabei die Möglichkeit zu betonen.

In der örtlichen Politik erscheint mehr Möglichkeit, eine erfolgreiche Problemlösung und Zusammenarbeit zwischen Politik und Bürger zu erreichen. In Ungarn soll dazu noch die technische Abdeckung verbessert werden. Auch die Internetdienstleister sollten da preisgünstigere Angebote gemacht werden. Für die Behandlung „großpolitischer Probleme“ braucht die „digitale Demokratie“ noch mehr Zeit.

Zurückgekehrt zur Fragestellung. Die „digitale Demokratie“, beziehungsweise das Internet kann auf die politische Bühne nicht als grundsätzlich neues direktdemokratisches Institut auftreten. Es gab schon früher z. B. das Anhörungsverfahren, wobei die Bürger ihre für wichtig gehaltene Interesse und Meinungen in einer örtlichen Konflikt frei vorführen konnten. Die Meinungsäußerung ist aber via Internet in ihrem Styl und ihren Verhältnissen in wesentlichem Maß unterschiedlich. Von zu Hause kann eine Meinung ganz im eigenen Tempo und Styl ohne alle Grenze und Ängste artikuliert werden.

Aufgrund der Untersuchungen ist die Teilnehmerzahl in einer direktdemokratischen Anhörung und in einem Internets Forum nicht sehr unterschiedlich. Die neuen Generationen stärken sicherlich die letztere Kategorie. Aber die Zusammensetzung der erwähnten Foren ist schon jetzt charakteristisch abweichend. Die neuen technischen Möglichkeiten begünstigen eher die Interessenartikulation der besser ausgebildeten und pflichtbewussteren Wähler, die gleichzeitig auch eine höhere politische Kultur verfügen.

Eine digital beschleunigte, komplexe Demokratie setzt die handelnden Akteure unter Entscheidungsstress. Dies entschleunigt getaktete, parlamentarische Demokratie erscheint überfordert. Wenn zudem das Risiko zum Regelfall bei politischen Entschei-

³ Thorsten Quandt kutatásieredményeit a freitag.de portál összegezte.

dungen wird, hat dies Konsequenzen für den Modus des demokratischen Entscheidens. In Zeiten des Gewissheitsschwundes wachsen die Entscheidungszumutungen für den politischen Akteur, aber auch für die Regierungsformation insgesamt. Die aktive digitale Teilnahme der Bürger kann dabei z. B. eine neue Form der Zumutungen sein. (K-R Korte, APuZ, 06. 02. 2012)

Die neue formative Phase des politischen Entscheidens steht unter dem permanenten Druck wachsender Komplexität, zunehmender Unsicherheit, potentiell steigendem Nichtwissen, dynamischen Zeitbeschleunigungen und exponentiellen Risikoeerwartungen. Mögliche Auswege für den Umgang mit den Entscheidungszumutungen könnten auch die nächsten Komponenten behilflich sein: Erklärmacht einsetzen, um strukturierte Orientierung zu bieten; zaudern, um zu entschleunigen; die Qualität der Entscheidungen anreichern und robuste Parteien als Mittler der komplexen Entscheidungen stärken. Das sind erste Bausteine, welche Strukturen, Prozesse und Stile des Entscheidens in digitalen Zeiten beschreiben. Sie sind gleichzeitig auch ein Versuch, Zeitreichtum und politische Macht für dafür legitimierte Akteure zurückzuerobern. Denn nur wer Zeit hat, kann in einer Demokratie auch frei bleiben (K-R Korte, APuZ, 06. 02. 2012)

Bibliográfia

- Dieter BALKHAUSEN: Mikroelektronik – die dritteindustrielleRevolution. In: AusPolitik und Zeitgeschichte 7 (1980) 3-11.
- BRACHINGER Tamás: Politikai kommunikáció/PolitischeKommunikation. Oktatási segédanyag a politikai kommunikáció című tárgyhoz/Hilfsmaterialzum Fach politischeKommunikation. Készült az ESZA támogatásával, a HEPOP (HEPOP-3.3.1-P-2004-06-0047/1.0) keretében. (Cél: az Eötvös József Főiskola Pedagógiai Fakultása képzési kínálatának bővítése és fejlesztése). Kézirat/Manuskript. AusPolitik und Zeitgeschichte 2012. évi 7. szám
- KARÁCSONY András: A politikai kommunikáció transzformációja/Transformation der politischen Kommunikation.. Kézirat/Manuskript. Letöltve 2010. 12. 27-én az: http://21st.century.phil-inst.hu/2001_marc/brosura_hm/karacsony.htm
- Philipp HOLSTEIN: Wie das Internet die Politik verändert. Rheinische Post Düsseldorf, 21. 04. 2010
- KARSTEN Polke-Majewski: Wenn user mitregieren. Die Zeit, 10. 06. 2010
- Frank BOKELMANN: Vernetzte Bürger. Die Zeit, 17. 06. 2010
- Tom STROHSCHNEIDER: Was vom Hype übrigbleibt... freitag.de, 19. 04. 2010
- Karl-Rudolf KORTE: Beschleunigte Demokratie: Entscheidungsstress als Regelfall. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 6. 2. 2012

Der Autor übernimmt die Verantwortung für die Übersetzung.

JANINA APOSTOLOU

Tudományos munkatárs, Andrásy Egyetem Budapest

MIT EREDMÉNYEZNEK A RÉSZVÉTELI KÖLTSÉGVETÉSEK A TÚLZOTT ELADÓSODÁS ÉS POLITIKACSÖMÖR IDEJÉN?

1. Bevezetés

Számos német település van pénzügyi szempontból szorult helyzetben. Ez a trend már régóta megfigyelhető, a gazdasági és pénzügyi válság pedig még súlyosbított is rajta.

A kisebb és nagyobb német településeken a részvételi költségvetések száma az elmúlt 10 évben folyamatosan növekedett. Egyre több helyen vezetik be azzal a határozott céllal, hogy kompenzálják a költségvetési hiányt.

Jelen előadásomban azt mutatom be, hogyan tud a részvételi költségvetések megvalósulása hozzájárulni ahhoz, hogy az önkormányzatok kiszabaduljanak az adósságválságból. Ennek érdekében az új politikai gazdaságtan (public choice) különböző elméleteit is bemutatom, melyek az államadósság politikai-gazdasági ösztönzőit hivatottak megmagyarázni. Azt is szemléltetni szeretném, milyen lehetőségekkel bírnak a részvételi költségvetések ahhoz, hogy ezeket az ösztönzőket az adósság csökkentésének irányába toljuk el.

A részvételi költségvetések témája nem csak a növekvő önkormányzati eladósodás problémája miatt aktuális, hanem amiatt is, hogy az emberek elfordulnak a politikától. A részvételi költségvetések lehetőséget nyújtanak arra, hogy a polgárokat is bevonják a politikai döntésekbe. A 2. pontban megvilágítom a részvételi költségvetések keletkezési történetét és fontos jellemzőit. A 3. pontban a német önkormányzatok pénzügyi helyzetét fogom ismertetni. Ezután az államadóssággal együtt járó lehetséges negatív következmények ábrázolása következik, majd az új politikai gazdaságtan (röviden UPG) azon elméleti megfontolásairól szólok, melyek magyarázattal szolgálnak az államadósság növekedésére. Ecsetelni fogom, hogy a részvételi költségvetések elméleti szempontból hogyan képesek hozzájárulni ahhoz, hogy kiutat találjunk az önkormányzatok adósságválságából.

Legvégül pedig néhány empirikus tanulmányt mutatok be Svájcban és az USA-ból, valamint ezek lényeges eredményeit arról, hogyan függ össze a közvetlen demokrácia és az államadósság.

2. A részvételi költségvetés fogalmának tisztázása: jellemzők és keletkezéstörténet

A részvételi költségvetés egy eljárást jelent, melyen belül egy területi hatósághoz tartozó polgárokat bevonják a helyi költségvetésről szóló döntésekbe. Pontosabb

meghatározást Sintomer, Herzberg és Röcke nevű politológusoknál olvashatunk, akik az Európában bevezetett részvételi költségvetés témájában átfogó tanulmányokat készítettek, melyeket aztán világszerte közzé is tettek. Ők fogalmazták meg azt az 5 kritériumot a gyakorlatban már működő részvételi költségvetések tüzetes tanulmányozása alapján, melyek teljesülése esetén lehet csak részvételi költségvetésről beszélni. Az első ismérv, melynek teljesülnie kell, arról szól, hogy a részvételi költségvetés közép-pontjában a pénzügyeknek kell állnia. Másodszer a részvállalás a teljes település vagy kerület szintjére kell, hogy kiterjedjen. Ez azt is jelenti, hogy a részvételi költségvetés által a különböző kerületek polgárai közvetlen kapcsolatba kerülnek egymással. Ezen kívül kölcsönös kommunikációs viszony áll fenn az adminisztráció, a politikusok és a polgárok között, így az információáramlás mindkét irányban megvalósul. A harmadik teljesítendő feltétel arról szól, hogy hosszú távra tervezett, ismétlődő eljárásnak kell lennie. Pénzügypolitikai kérdéssről tartott egyszeri referendum nem nevezhető részvételi költségvetésnek. Negyedszer pedig a folyamatnak önálló eszmecsere, saját vitafórumokra kell épülnie. Ötödikként azt a feltételt kell teljesíteni, hogy a szervezők kötelesek számot adni arról, milyen mértékben vették figyelembe és valósították meg az eljárás során tudomásukra jutott javaslatokat (Sintomer/ Herzberg/ Röcke 2008, 164. skk.; Inwent gGmbH 2010, 8. skk.).

A részvételi költségvetés ötlete Porto Alegre braziliai városból származik, melynek 1989-ben 1,3 millió lakosa volt. Akkoriban ott a részvételi költségvetést, mint eszközt, nem tudatosan vezették be, hanem fokozatosan alakult ki az akkori különleges események következtében. 1988-ban a város élén fordulat következett be, a PT nevű Munkáspárt állíthatott polgármestert. Ez a párt célul tűzte ki, hogy küzd a városban uralkodó társadalmi egyenlőtlenség ellen (Sintomer, Herzberg, Röcke 2010, 31. skk.). Végül a programokat és projekteket nyilvános rendezvényeken is megvitatták a város lakóival. Ezekből aztán lassanként kialakult az az intézmény, amit ma részvételi költségvetésnek nevezünk. Ahhoz, hogy megvalósuljon a társadalmi igazságosság, a közpénzek felhasználáshoz egy elosztási kulcsban állapotok meg. Így szerették volna biztosítani, hogy a hátrányos helyzetű városrészek arányaikban több pénzeszközhöz jussanak, és így kiegyenlítődjenek az életviszonyok az egész város területén (Sintomer, Herzberg, Röcke 2010, 31. skk.). A részvételi költségvetés intézménye végül elterjedt egész Brazíliában, 2010-ben már mintegy 200-at lehetett megszámolni (Inwent gGmbH 2010, 9. o.).

Németországban a részvételi költségvetések nem különleges körülmények hatására jöttek létre, sokkal inkább tudatosan alakították ki ezeket. Az első részvételi költségvetéseket egyfajta „politikai kísérletnek” tekintették. A német községekben és városokban az 1990-es években végbement trendnek köszönhetően kezdték el bevezetni (Allegratti/ Herzberg 2010, 9. o.). Ezidőtájt rögzítették minden települési szabályzatban a kommunális szintű népi kezdeményezés és népszavazás eszközeit, és ekkor hoztak létre a közösségi politika különböző területein egyre több civil fórumot a polgárok számára

(Gabriel 2002)¹. Ez a nagyobb participációról szóló trend összefüggésben állt az ún. „új irányítási modell” bevezetésével. A modell segítségével szerették volna modernizálni a közigazgatást, hogy nagyobb hatékonyságot érjenek el. Ebből a trendből, hogy a civileket erősebben bevonják az önkormányzat ügyeibe, fejlődött ki a részvételi költségvetés bevezetésének ötlete Németországban (Allegretti/ Herzberg 2010, 9. o.). 1998-ban a „Kommunen der Zukunft” (*A jövő önkormányzatai*) elnevezésű hálózat azt a célt tűzte maga elé, hogy támogatni fogja a részvételi költségvetések megvalósulását. A nevezett hálózatban a Bertelsmann Alapítvány, a Hans-Böckler-Alapítvány és a „Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement” (KGSt, Önkormányzatok Igazgatási Közössége) fogtak össze. Olyan önkormányzatokat kerestek, melyek a hálózattal együttműködve elsőként szerették volna bevezetni a részvételi költségvetést. Igaz, a kezdetekben csak egy érdeklődő polgármester jelentkezett. Így az első német részvételi költségvetés a Feketeerdőben, egy kis településen valósult meg (Mönchweiler, 2.500 lakos). Két évvel később, a polgármester távozásával aztán meg is szüntették.

2000 és 2004 között további részvételi költségvetések jöttek létre a „Kommunaler Bürgerhaushalt” (Önkormányzati *Részvételi* Költségvetés) elnevezésű kezdeményezés támogatásával, melyet a Bertelsmann Alapítvány és Észak-Rajna-Vesztfália (NRW) tartomány közösen alapítottak. NRW tartomány városai és községei képviselőtestületeik erről szóló határozatával és egy meggyőző koncepcióval pályázhattak a kezdeményezésénél arra, hogy támogatást kapjanak a részvételi költségvetés bevezetéséhez és megvalósulásához. Végül Hamm, Vlotho, Emsdetten, Castrop-Rauxel, Hilden és Monheim városában vezették be a részvételi költségvetést.

A német részvételi költségvetések történetében mérföldkövet jelentett a teljes szövetségi köztársaságra kiterjedő hálózat megalapítása, melyet 2003-ban a „Kommunen in der Einen Welt” (Önkormányzatok az Egyetlen Világban) szolgáltató központ hívott életre, és amit időközben együtt működtet a „Bundeszentrale für politische Bildung” (*Politikai Képzés Szövetségi Központja*) hatóságával. 2007 júniusa óta weboldallal is rendelkeznek, ahol részletes tájékoztatást nyújtanak a részvételi költségvetések témakörében. A weboldalra 2008 óta évente kitesznek letölthető státuszjelentéseket is, melyekből pontos képet kaphatunk arról, mely településeken vezették be újonnan a részvételi költségvetést.

A községek és városok különböző státuszt kapnak, attól függően, hogy a részvételi költségvetés megvalósításának milyen szintjét érték el. Különbséget tesznek a „megvitatás”, „tájékoztatás”, „határozat”, „bevezetés”, „folytatás” és „mellékvágány”. szintek között. Az első három szinten álló önkormányzatokban a részvételi költségvetés bevezetésének előkészületei folynak. A „határozat” státusz esetén a képviselőtestület már határozatot hozott a bevezetésről. Akkor van egy település a „bevezetés” stádiumában, ha az eljárást először vagy már másodszor folytatják le. Ahol a részvételi költségvetést már három vagy több éve megvalósítják, a települést „folytatás” státusszal jellemzik. A

1 Kivételt képez Berlin, ahol csak 2005-ben vezették be.

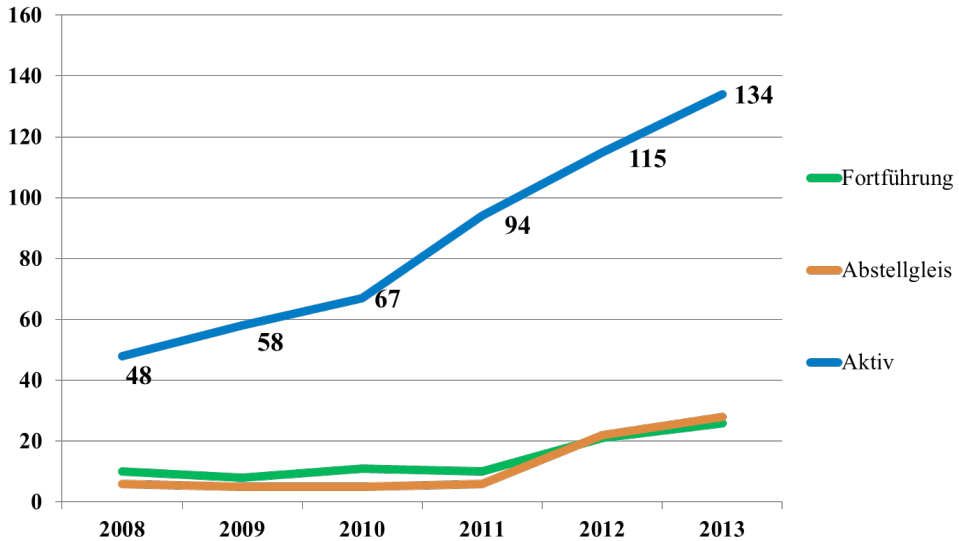
„mellékvágány” állapot azon önkormányzatok státusza, ahol bevezették ugyan a részvételi költségvetést, de nem ismételték meg, vagy az megrekedt valamelyik kezdeti szinten.² A német részvételi költségvetések egyik különleges vonása, hogy az eljárást három fázisra tagolják – az információ, a konzultáció és a számadás szakaszára (Herzberg 2008, 116. skk.). Az információs szakaszban a teljes költségvetésről nyújtanak tájékoztatást broszúrákban, az interneten és sajtóközleményekben. Ezekben a város vagy község minden kiadásáról és bevételéről pontos adatokat közölnek. A második szakaszban a település polgáraival folytatnak konzultációkat. Gyűléseken kerül sor ezekre a megbeszélésekre, a részvételre pedig a médiumokban, személyes vagy írásbeli megkeresésekben szólítanak fel. Van olyan város, pl. Hilden és Emsdetten, ahol ezen felül a polgármester személyesen is meghív egy-egy véletlenszerűen kiválasztott résztvevőt (Inwent gGmbH 2010, 14. és 15. o.). Létezik olyan eljárás, amelynek során a résztvevők csak a közigazgatás javaslatait értékelhetik, és olyan is, ahol ők maguk is tehetnek javaslatokat (Sintomer/ Herzberg/ Röcke 2008, 8. skk.). Ma már léteznek olyan önkormányzatok is, melyek a részvételi költségvetést kizárólag az interneten valósítják meg. Ilyen pl. Köln városa, melyet emiatt már többször ki is tüntettek. A kölni eljárás konzultatív jellegű és témaközpontú. A város polgárai a kiadások és megtakarítások kapcsán konkrét költségvetési területeken tehetnek javaslatokat, kommentálhatnak és értékelhetnek is. A város képviselőtestülete dönt arról, hogy a legjobb értékelést kapott javaslatok közül melyeket valósítják meg, majd nyilvánosan számot ad azokról.

A részvételi költségvetések megvalósulásának harmadik szakasza a számonkérésről szól. Ennek lényege, hogy a polgárok egy visszajelzést kapnak, mely tartalmazza az eredmények összefoglalását és annak bemutatását is, mely javaslatokat sikerült megvalósítani. Ehhez gyakran az internetről letölthető dokumentumokat is mellékelnek, így pl. Solingen városában.³ Hilden városa pedig minden egyes ötletre személyes levélben reagál, melyben a kérvényezőt arról tájékoztatják, milyen sorsra jutott a javaslata (Inwent gGmbH 2010, 41.o.).

Az 1. ábra a részvételi költségvetések számának alakulását mutatja Németországban 2008 és 2013 között. A *buergerhaushalte.org* oldalon közzétett felmérések alapján készült. Láthatóan folyamatosan növekedett az aktív részvételi költségvetések száma 2008 óta, és 2013-ban már 134 ilyen számláltak. Ugyanakkor az is látható, hogy bár a tovább folytatott részvételi költségvetések száma nőtt, de nem abban a mértékben, mint az újonnan bevezetetteké.

2 v. ö. <http://www.Buergerhaushalt.de>

3 lásd még <http://solingen-spart.de/infos>



1. ábra: A németországi részvételi költségvetések alakulása 2008-2012. Forrás: A szerző grafikonja a weboldal alapján.

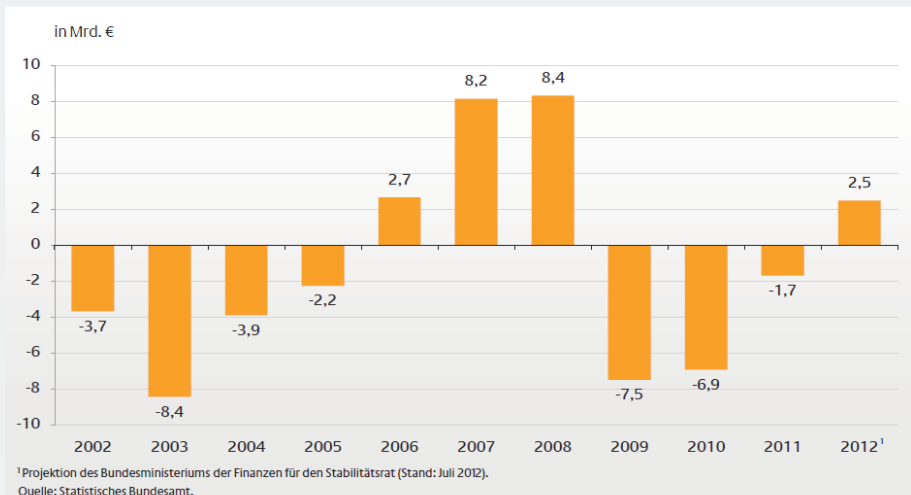
Az is kiderül az ábrából, hogy az érdeklődés a részvételi költségvetések iránt az utóbbi években folyamatosan nőtt. A következőkben arról fogok szólni, mennyiben képesek a részvételi költségvetések hozzájárulni ahhoz, hogy a települések túljussanak az adósságválságon. Ezért először az önkormányzatok pénzügyi helyzetét mutatom be.

3. A német települések eladósodásának alakulása

Az államadósság-válság nem kímélte a települési önkormányzatokat sem. Ugyanakkor ez a krízis nem a 2008-ban kezdődött globális pénzügyi és gazdasági válság kitörése óta létezik. Jelen pontban rövid áttekintést adok a települések elmúlt 10 évének pénzügyi helyzetéről.

A 2. ábra a települések és önkormányzati szövetségek finanszírozási egyenlegét mutatja be 2002 és 2012 között. Az derül ki belőle, hogy ebben az időszakban összességében több volt a hiány, mint a többlet. Míg a válság előtti években az volt a jellemző, hogy összességében inkább többletet tudtak kigazdálkodni, úgy 2009-ben ez a tendencia megszakadt, és 7,5% összesített költségvetési hiány jött létre.

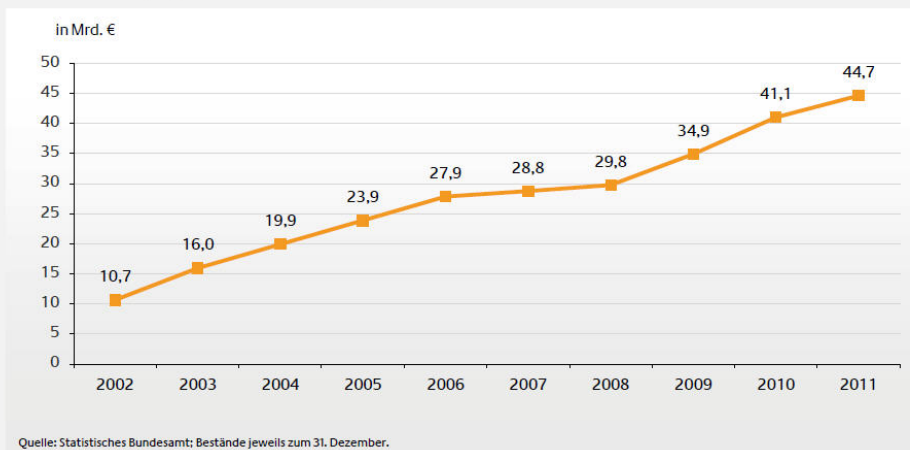
Abbildung 1: Finanzierungssalden der Gemeinden/Gemeindeverbände
(insgesamt, ohne Stadtstaaten)



2. ábra: Települések/önkormányzati szövetségek finanszírozási egyenlegei (összes, a városállamok nélkül). Forrás: Szövetségi Pénzügyminisztérium, online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/09/Inhalte/Kapitel-4-Analysen/4-3-bundespolitik-und-kommunalfinanzien.html>

A 2. ábrából kiderül, hogy a települések önkormányzatainál 2012-ben a szövetségi pénzügyminisztérium becslése szerint 2,5% költségvetési többletet keletkezett. Elsőre arra a következtetésre juthatunk, hogy a települések pénzügyi szempontból a javulás útjára léptek. Ugyanakkor a költségvetési egyenleg alakulását nem szabad elkülönülten szemlélni, mivel az összes önkormányzat és önkormányzati szövetség összesített szaldóját láthatjuk. Ahhoz, hogy diferenciáltabb képet kaphassunk, a likviditási hitelek alakulását is figyelembe kell venni. Ezt a 3. ábra segítségével szemléltetem. Az ilyen hitelek 2002 óta folyamatosan növekedtek, és 2011-ben már mintegy 44,7 milliárd euróra rúgtak. Ezzel a 2002 óta eltelt években megnégyszereződött a likviditási hitelállomány. A trend egyrészt azt mutatja, hogy a települések adósságválságban vannak, másrészt hogy összehasonlítva a költségvetési egyenlegekkel, nagy eltérések mutatkoznak a különböző önkormányzatok anyagi helyzete között. A trend az utóbbi időben felerősödött.

Abbildung 5: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten)



3. ábra: települések és önkormányzati szövetségek likviditási hiteleinek alakulása (összes, a városállamok nélkül). Forrás: Szövetségi Pénzügyminisztérium online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/09/Inhalte/Kapitel-4-Analysen/4-3-bundespolitik-und-kommunalfinanzen.html>

A dolog ilyenén alakulása azért is aggasztó, mert a likviditási hiteleket eredetileg csak a rövid távú finanszírozás eszközeként találták ki, azaz átmeneti likviditási gondok áthidalására. A statisztikákban éveken keresztül nem is adósságnak minősültek, mivel céljukat tekintve ezek kisebb, rövidtávú hitelek voltak. Az utóbbi években azonban sok településen már elveszítették ezt a tulajdonságukat. A likviditási hitelek egyre inkább az évek során felhalmozott hiány hosszú távú finanszírozására szolgálnak (Junkernheinrich 2007, 17. o.). A hitelállomány tartós növekedése azt jelzi, hogy sok települési önkormányzat az utóbbi években még arra sem volt képes, hogy megfelelő bevételekből fedezze a folyó kiadásokat.

A következő szakaszban részletesen szeretném bemutatni, milyen negatív kihatásai lehetnek a magas eladósodottnak.

4. Az államadósság a gazdaságtudomány perspektívájából

4.1. Az államadósság következményei

Ebben a pontban elsősorban arra szeretnék rávilágítani, hogy a magas eladósodottnak milyen negatív gazdasági hatásai lehetnek.

De először is arról beszélnek, hogy mi az, ami indokolhatja az adósság vállalását. Ebben az összefüggésben gyakran nevezik meg azt az okot, hogy a terheket így igazsá-

gosabban lehet elosztani az időben. Mivel a tartozás felvállalása olyan állami beruházások finanszírozására történik, melyekből még a jövő generációi is profitálni fognak, az később az adók megemeléséhez vezet, a jövőbeni generációk pedig ezen beruházások költségeit is viselni fogják. Az automatikus stabilizátorok működése is indokoltá teszi a növekvő államadósságot. Ez alatt azt értjük, hogy az állami bevételek és kiadások a gazdasági ciklussal együtt változnak. Recesszió idején megnő a munkanélküliek száma, és ezzel együtt az állam szociális kiadásai is növekednek. Ezt érdemes hatni hagyni, akkor is, ha az állam időszakosan adósságfelvétellel kényszerül annak érdekében, hogy enyhítse a recesszió negatív hatásait. További ok arra, hogy az állam bevállaljon adósságot, az lehet, hogy az anticiklikus fiskális politikát alkalmazzák. Ennek alapjául John Maynard Keynes „deficit spending” koncepciója szolgál. Ő azon az állásponton volt, hogy van annak értelme, ha az állam gazdasági hanyatlás idején növeli a – hitelek segítségével finanszírozott – kiadásokat, annak érdekében, hogy tompítsa a recesszió negatív kihatásait. Keynes elmélete azonban azt is magába foglalja, hogy az adósságot a gazdasági fellendülés fázisaiban ismét le kell építeni (Bofinger 2007, 385. skk.).

Így aztán az állam eladósodását legitimnek tekintik, amennyiben csak rövidtávon jelentkezik és középtávon ismét megszüntetik. A 3. pontban ugyanakkor azt is megmutattuk, hogy Németországban az önkormányzatok eladósodása kapcsán már nem beszélhetünk rövidtávú jelenségről.

A gazdaságtudományi diskurzusban ezért megvitatják az állam eladósodásának jónéhány problémáját. A neoklasszikus elmélet azt bírálja, hogy egy ún. „crowding-out”-hatás jön létre, amikor az állam hiteleket vesz fel. A fenti (kiszorítási) hatás értelmében a hitelekkel finanszírozott állami kiadások miatt a kamatláb nő, a magánberuházások pedig visszaszorulnak. Mivel az állam hitelfelvétele folytán az összgazdasági megtakarítás csökken, a hitelkereslet nagyobb lesz, mint a hitelkínálat. Ezáltal megnő a tőkepiaci kamat, ez pedig mérsékli a magánszektor beruházási hajlandóságát. A csökkenő beruházások miatt végülis visszaesés áll be a gazdasági növekedésben. Az állami eladósodással összefüggésben még ennél is drasztikusabb következmények lehetségesek, így hiperinfláció, monetáris reform, a polgárok pénzvagyonának teljes elvesztése és társadalmi zavargások.

4.2. Államadósság az új politikai gazdaságtan szerint

Az új politikai gazdaságtan vagy public-choice-elmélet némi magyarázattal szolgál arra, miért is adóssodnak el az államok. Elsősorban azzal foglalkozik, hogy a politikai élet szereplői az adósság bevállalásával milyen gazdasági célokat követnek.

Az új politikai gazdaságtanban az az alapvető kiindulás, hogy a politikusok is az ún. metodológiai individualizmus elvének megfelelően viselkednek. Ez azt jelenti, hogy a politikusok a különböző cselekvési alternatívák közül azt választják ki, amelyetől a legnagyobb egyéni hasznot remélik. Azaz gazdasági szempontból egy politikus nem

mindig a közjó érdekében cselekszik, hanem inkább önző célokat követ (Buchanan/Wagner 1977, Blankart 2011, 11. skk.). Egy politikus akkor képes saját, individuális hasznát növelni, ha fenn tudja tartani a hatalmát. Tehát ha szeretné, hogy a következő választás ismét megerősítse hivatalában, a választópolgárok számára ösztönzőket kell nyújtania. Ezt pedig egy olyan pénzügyi politikával éri el, mely a polgárok nagy részének anyagi helyzetét javítja. Ez annyit jelent, hogy az állami kiadásokat inkább növeli és hitelekkel finanszírozott adózási kedvezményeket osztogat, ahelyett, hogy takarékosági intézkedéseket vezetne be. Ha minden politikus így viselkedik, végül nagyon megnő az adósságteher (Heinemann, 1994, 17. skk.).

Nordhaus (1975) még azt a kijelentést is megkockáztatja, hogy a konjunktúra a választási ciklust követi. Azzal érvel, hogy az eladósodást pont a választások előtti időszakban szokták megnövelni, mivel a politikusok szívesen nyúlnak népszerű intézkedésekhez, mint pl. a kiadások növeléséhez azért, hogy a választópolgárok kedvében járjanak, és nagyobb esélyük legyen az újbóli megválasztásra.

Egy másik oka annak, hogy megnőnek az állami kiadások, az ún. „logrolling” lehet, melyet szavazatcserének szoktak fordítani. Az érv úgy szól, hogy éppen a képviseleti demokráciákban hajlamosak a politikusok a szavazatuk becserélésére, annak érdekében, hogy politikai grémiumokban, bizonyos projektek számára, megnyerjék a többséget. Mivel ez az elv csak akkor működik, ha kölcsönösségen alapszik, több projektet hagynak jóvá, mint amennyit a választók szeretnének. Így pedig a kiadások is meghaladják a választópolgárok által kívánatosnak tartott mértéket (Weingast/ Shepsle/ Johnsen 1981, Weingast/ Marshall 1988).

Az állam eladósodási problémájának legtöbb magyarázatában abból indulnak ki, hogy a polgárok nem veszik figyelembe az államadósság negatív következményeit. Ha azonban az emberek tudatában lennének az eladósodás negatív kihatásaival, akkor számításba vennék az ebből következő költségeket is, és a politikusoknak már nem származna előnye az adósság növeléséből. Sőt az ellenkezőjét érnék el a politikusok, hisz népszerűtlenné válnának, és az esélyük csökkenne az ismételt megválasztásra. Azaz ebben az esetben jobb lenne, ha nem növelnék az adósságot. Így az új politikai gazdaságtan elméletei szerint csak akkor vezet a politikusok racionális viselkedése az eladósodás megnövekedéséhez, ha a polgárok nem veszik figyelembe az államadósságot, amikor az urnáknál döntést hoznak. Több magyarázat is létezik arra, hogy ez az eset miért fordulna elő.

Egyrészt a polgárok merő racionalitásból viselkedhetnének így. Teljesen tisztában vannak azzal, hogy a magas államadósság milyen negatív következményekkel jár. De tudatosan nem védekeznek ellene, mivel abból indulnak ki, hogy ezt az adósságot az elkövetkező generációknak kell kifizetnie. Sőt, Cukierman és Meltzer (1989) a fiatal generáció tudatos kizsákmányolásáról beszél (Buchanan/Wagner 1977, 7. fejezet).

Ugyanakkor egy illúzió is létezhet az államadóssággal kapcsolatban. Arra gondolok, hogy a polgárok nem ismerik az államadóssággal járó költségeket, és a jövőbeni költsé-

geket kevesebbnek gondolják, mint amennyire értékelik azokat az előnyöket, amik belőle következnek. Buchanan és Wagner (1977) fiskális illúzióknak is nevezi ezt a jelenséget.

Downs (1957, 233. skk.) is az ún. racionális ignoranciáról beszél. Ez alatt azt érti, hogy a polgárok racionálisan viselkednek, ha nem egyformán jól tájékozottak minden politikai témában. Hiszen az együtt járna az információszerzés magas tranzakciós költségeivel. A feltételezés különösen a képviseleti demokráciában élő választókra igaz, akik politikai véleményüket csak a választások alkalmával juttathatják kifejezésre. Ugyanakkor annak az esélye, hogy egyetlen egy szavazat döntő legyen, gyakorlatilag nulla. Ebből az a kérdés következik, hogy az emberek miért is vennének részt egy választáson, ha úgyszemint képtelenek befolyásolni az összeredményt? Még ha valaki ennek ellenére is a választás mellett dönt, nem motiválja semmi sem különösen arra, hogy nagyon jól informálódjon, hiszen az információk megszerzésének és feldolgozásának költségei magasabbak lennének, mint az azokból nyerhető haszon (Downs 1957, 233. skk.). Valóban érthető, hogy nem minden ember lehet minden témában egyformán jól tájékozott, és hogy nem mindenki mutat ugyanolyan érdeklődést az aktuális pénzügyi politika részletei iránt.

Ebből arra a következtetésre juthatunk, hogy az államadóssággal kapcsolatos illúziók megszüntetése határt szabna a politikusoknak abban, mennyire vetik be az államadósságot stratégiai eszközként.

A részvételi költségvetés bevezetése lehet egy olyan eszköz, mellyel korlátozható az államadóssági illúzió és növelhető a közpénzekkel kapcsolatos átláthatóság. Ahogy a 2.2 pontban bemutattam, Németországban a részvételi költségvetések bevezetésének elsősorban az volt a célja, hogy tájékoztassák a lakosokat a települések pénzügyi helyzetéről. Megfelelő lépésnek bizonyult a helyes irányba, hogy le lehessen győzni az eladósodás politikai-gazdasági vonzerejét.

A részvételi költségvetés bevezetése által hihetetlenül megkönnyítik az emberek számára az információk megszerzését és feldolgozását, hiszen közérthető módon adják azokat közre. Ezáltal csökken a polgárok számára a „racionálisan ignoráns” viselkedés vonzereje. Ebből pedig arra következtethetünk, hogy a részvételi költségvetés sikere attól is függ, mennyire képes az önkormányzat a büdzsét valóban érthetően bemutatni, és ezzel a polgárok számára a költségeket csökkenteni. Erre alkalmasak a hatástanulmányok, melyekben azt vizsgálják, hogy az információk különböző módon történő feldolgozása, tárlása eltérő eredményekhez is vezet-e, bár azt definiálni kellene, hogy min mérhető le egy részvételi költségvetés sikere.

Ezen a helyen feltétlenül meg kell említeni, hogy az olyan föderalista rendszerekben, mint amilyen a Német Szövetségi Köztársaság is, akadhatnak egyéb plusz ösztönzői is az eladósodásnak. Mivel létezik a pénzügyi kiegyenlítés intézménye az önkormányzatok esetében, és a települések de facto nem mehetnek csődbe, az ún. free-rider-magatartás valósulhat meg. Ez alatt azt értem, hogy a polgárok tudatosan hagyják bekövetkezni az eladósodást, mivel tudják, hogy végül majd mások fognak fizetni. Egy lefelé húzó

spirál alakul ki, és odáig fajulhat a dolog, hogy a rendezett pénzügyek már senkinek nem állnak az érdekében (Blankart 2011). Svájcban a fenti „potyautas”-problémára azt a választ találták, hogy rögzítettek egy no-bailout-klauzulát (*ki-nem-segítési* záradék). Egyes területi hatóságok akár csődbe is mehetnek. Svájcban ezért az államadósság problémája kevésbé jellemző. Németországban a no-bailout-klauzula bevezetéséről folytatott vitában gyakran azt a kritikus pontot nevezik meg, hogy a hatását túl későn fejtené ki. Mégpedig akkor, mikor már fennállna a túlzott eladósodás esete (Blankart/ Fasten/ Klaiber 2006).

Ez ellen lehetne hatni úgy, hogy véget vetünk az államadósságról szóló illúzióknak. Azzal, hogy felvilágosítjuk a polgárokat arról, milyen negatív következményekkel jár a fizetéseképtelenség, esetleg megakadályozható a túlzott eladósodás. Ebben az értelemben pedig a no-bailout-klauzula bevezetéséről is érdemes lenne elgondolkodni a részvételi költségvetés bevezetése kapcsán.

Az is igaz, hogy Svájc annyiban különbözik Németországtól, hogy ott a kantonok bizonyos szempontból önállóságot élveznek adóügyekben is – azaz pl. maguk emelhetnek adót. A polgárok tisztában vannak azzal, hogy adóikkal kell támogatniuk a közkiadásokat. Ezért ennek megfelelően visszafogottak. A német önkormányzatok nem rendelkeznek hasonló kompetenciával az adók kapcsán. Polgáraik esetleg kevebb gátlást mutatnak, ha magasabb kiadásokról van szó. Akkor viszont talán érdemes lenne a települések számára nagyobb pénzügyi autonómiát biztosítani (Kirchgässner 2010).

Ezt a pontot összefoglalva elmondható, hogy az új politikai gazdaságtanból fakadó felismerések azt mutatják, hogy az eljáró politikusok kell, hogy ösztönzést kapjanak arra, hogy ne vigyék túlzásba az eladósodást. Ehhez arra van szükség, hogy a választópolgárok érdekelték legyenek abban, hogy szolid viszonyok uralkodjanak a közpénzek terén. Az érdeklődés, érdekelttség felkeltése érdekében elengedhetetlen gondoskodni arról, hogy a polgárok számára transzparenssé tegyék az állami pénzügyeket. Erre pedig alkalmas eszköz a részvételi költségvetés.

Míg a németországi részvételi költségvetésekről még nem készült olyan empirikus tanulmány, mely statisztikailag ellenőrizné az összefüggést a költségvetési hiány és a részvételi költségvetés között, Svájc és az USA kapcsán már létezik egy sor ilyen tanulmány. A következő szakaszban néhány eredményt szeretnék ezekből ismertetni.

4.3. Empirikus kutatások Svájcban és az Egyesült Államokban

Az előbbi pontban bemutatott elméleti elgondolásokat Svájcban és az USA-ban empirikus vizsgálatoknak is alávetették. Ezekben az országokban a polgároknak lehetőségük nyílik arra, hogy pénzügyi referendumok és kezdeményezések által közvetlenül is befolyást gyakoroljanak a pénzügypolitikára. Ehelyütt most a témakörben készített fontosabb tanulmányok eredményeit mutatom be röviden.

Ilyen jellegű kutatásokat először Pommerehne végzett 1978-ban. Adatokkal vizsgálta Svájc 110 legnagyobb városát a tekintetben, hogy a közvetlen népjogok, mint a petíciók és a népszavazások, milyen befolyással bírnak a helyi szintű költségvetési folyamatokra. Pommerehne elemzései azzal az eredménnyel zárultak, hogy azokban a közösségekben, ahol az embereknek van direkt beleszólása, a kiadások inkább tükrözik a polgárok preferenciáit, mint azon önkormányzatokban, ahol a polgárok ilyen jogokkal nem rendelkeznek.

Schaltegger egyik tanulmánya (2001) is igazolja a fenti eredményt. Az ő 1980-1998 közötti időszakot elemező tanulmányából az derül ki, hogy az erősen közvetlen-demokratikus kantonokban a közkiadások szignifikánsan alacsonyabbak.

Feld, Kirchgässner és Schaltegger (2003) ezen felül a közvetlen demokrácia büdzsére gyakorolt hatásáról szóló tanulmányukban arra a következtetésre jutottak, hogy a közvetlen-demokratikus kantonok állami kiadásaikat sokkal inkább finanszírozzák különböző illetékek és járulékok által, mint adók segítségével.

Matusaka (1995) empirikusan elemezte, hogy az alkotmányos kezdeményezés, mely a lakosságnak biztosítja azt a jogot, hogy maga kezdeményezzen törvényeket, hogyan hat ki a közvetlen demokrácia specifikus eszközeként az USA államainak bevételi és kiadási struktúrájára. Az eredmények azt mutatják, hogy az alkotmányos kezdeményezés lehetőségét biztosító szövetségi államokban a kiadások és bevételek kisebbek, mint azokban, ahol ilyen jog nem létezik.

Feld és Kirchgässner (2001) azt elemezték, hogyan befolyásolja a pénzügyi referendum, mint direkt a pénzügyi kérdésekre szabott eszköze a közvetlen demokráciának, a svájci kantonok kiadásait. Az ő tanulmánya azt bizonyítja, hogy a pénzügyi referendumot lehetővé tevő kantonokban, ahol egy területi hatósághoz tartozó polgároknak megengedik, hogy közvetlenül szavazzanak egyes költségvetési tételekről, az egy főre jutó állami kiadások szignifikánsan alacsonyabbak, mint azokban a kantonokban, ahol ilyen népszavazásra nincs mód.

Összefoglalóan azt állapíthatjuk meg, hogy a svájci és Egyesült Államokbeli vizsgálatok megmutatták, hogy a közvetlen-demokratikus elemek alkalmazása képes csökkenteni az állami eladósodást.

5. Véggövetkeztetés

Jelen előadás célja az volt, hogy megvilágítsa, mennyiben tudnak a részvételi költségvetések hozzájárulni ahhoz, hogy a települések kikeveredjenek az adósságválságból. Bebizonyosodott, hogy az államadósságról szóló illúzió megszüntetése által a polgárok érzékenyvé tehetők az adósság, mint téma iránt. Ha sikerül megvalósítani az átláthatóságot a közpénzek terén, a polgároknak több lehetősége nyílik arra, hogy ellenőrizzék a politikusokat a deficithárok betartása kapcsán. Ezzel a politikusok is motiváltabbá válnak arra, hogy az állami eladósodást ne stratégiai eszközként vessék be.

Svájcban és az USA-ban készült empirikus tanulmányok megmutatták, hogy a közvetlen-demokratikus eszközök alkalmazása alacsonyabb köztartozást eredményez. Ugyanakkor a németországi részvételi költségvetésekkel csak korlátozottan lehetséges az összehasonlítás. Egyrészt a német részvételi költségvetések esetében nem egy közvetlen-demokratikus eszközről van szó, hiszen a civil társadalomra nem ruháznak át döntési kompetenciákat. Így a polgárok esetleg kevésbé motiváltak arra, hogy egyáltalán közreműködjenek a részvételi költségvetésekben. Másrészt Svájc és Németország között olyan intézményes különbségek is fennállnak, mint a no-bailout-záradék, és a területi hatóságok pénzügyi autonómiájának foka. Ennek ellenére a részvételi költségvetések ötlete Németországban is elterjedt. A részvételi költségvetés a polgárok, azaz a köz létesítményeinek és infrastruktúrájának használói számára megadja azt a lehetőséget, hogy visszajelzést küldjenek arról, hogy ezek megfelelnek-e a ő preferenciájuknak. Így a részvételi költségvetés hozzájárul a polgárok intenzívebb bevonásához a kommunális politikába.

Jelen munka olyan további elemzések alapjául kíván szolgálni, melyekben empirikus úton tárják fel, hogy a részvételi költségvetések valóban segítettek-e abban, hogy csökkenjen a költségvetési deficit. Utána mondható csak el, hogy a részvételi költségvetések a gyakorlatban is hozzájárultak-e a kommunális adósságválság leküzdéséhez.

(az irodalomjegyzék a német nyelvű változat végén található)

JANINA APOSTOLOU

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Andr assy Universität Budapest

WAS KÖNNEN BÜRGERHAUSHALTE IN ZEITEN VON POLITIKVERDROSSENHEIT UND ÜBERSCHULDUNG BEWIRKEN?

1. Einleitung

Viele deutsche Gemeinden befinden sich in einer prekären Finanzlage. Dieser Trend ist schon lange sichtbar und wurde durch die Finanz- und Wirtschaftskrise noch verstärkt.

Die Anzahl der Bürgerhaushalte in deutschen Gemeinden und Städten ist in den letzten zehn Jahren beständig gewachsen. Immer mehr Bürgerhaushalte werden mit dem expliziten Ziel, das Haushaltsdefizit auszugleichen, eingeführt.

In der vorliegenden Arbeit wird dargestellt, wie die Durchführung von Bürgerhaushalten dazu beitragen kann, die Gemeinden aus der Schuldenkrise zu befreien. Dazu werden Theorien aus der Neuen Politischen Ökonomie vorgestellt, die die politökonomischen Anreize zur Staatsverschuldung erklären sollen. Es soll gezeigt werden, welche Möglichkeiten Bürgerhaushalte bieten diese Anreize in Richtung Schuldenabbau zu verlagern.

Das Thema „Bürgerhaushalte“ ist aber nicht nur aufgrund des Problems ansteigender kommunaler Verschuldung aktuell, sondern auch aufgrund des Problems der Politikverdrossenheit. Bürgerhaushalte bieten die Möglichkeit, die Bürger an politischen Entscheidungen zu beteiligen. In Kapitel 2 wird die Entstehungsgeschichte und wichtige Merkmale von Bürgerhaushalten vorgestellt. In Kapitel 3 wird die Finanzlage der deutschen Kommunen verdeutlicht. Daraufhin folgt eine Darlegung der negativen Konsequenzen, die mit einer Staatsverschuldung einhergehen können. Im Anschluss daran werden theoretischen Überlegungen der NPÖ vorgestellt, mit denen der Anstieg der Staatsverschuldung erklärt werden soll. Es wird erläutert, inwieweit die Bürgerhaushalte aus theoretischer Sicht dazu beitragen können, einen Ausweg aus der kommunalen Schuldenkrise zu finden.

Daran anschließend werden einige empirische Studien und deren wesentliche Ergebnisse in Bezug auf den Zusammenhang zwischen direkter Demokratie und Staatsverschuldung aus der Schweiz und den USA dargestellt.

2. Begriffsbestimmung Bürgerhaushalt: Merkmale und Entstehungsgeschichte

Der Bürgerhaushalt ist ein Verfahren, innerhalb dessen die Bürger einer Gebietskörperschaft an Entscheidungen, die den öffentlichen Haushalt betreffen, beteiligt werden. Eine genauere Definition stammt von den Politologen Sintomer, Herzberg und Röcke, die umfassende Studien zum Thema Bürgerhaushalte in Europa und weltweit veröffentlicht haben. Sie haben fünf Kriterien formuliert, die erfüllt sein müssen, um von einem Bürgerhaushalt sprechen zu können. Diese Kriterien haben sie aufgrund eingehender Betrachtungen der in der Praxis bereits bestehenden Bürgerhaushalte formuliert. Das erste Kriterium, das erfüllt sein muss ist, dass finanzielle Angelegenheiten im Zentrum des Bürgerhaushalts stehen. Zweitens muss die Beteiligung auf gesamtstädtischer bzw. bezirklicher Ebene stattfinden. D.h. der Bürgerhaushalt bewirkt, dass die Bürger verschiedener Bezirke direkt miteinander in Kontakt treten. Außerdem besteht ein gegenseitiges Kommunikationsverhältnis zwischen der Verwaltung und den Politikern und den Bürgern, sodass Informationen in beide Richtungen fließen. Das dritte Kriterium, das erfüllt sein muss ist, dass es sich um ein auf Dauer angelegtes, wiederholtes Verfahren handelt. Die Durchführung eines einmaligen Referendums zu einer finanzpolitischen Fragestellung wird nicht als Bürgerhaushalt gewertet. Viertens muss der Prozess auf einem eigenständigen Diskussionsprozess beruhen. Fünftens müssen die Organisatoren Rechenschaft darüber ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden (Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, S. 164 ff.; Inwent gGmbH 2010, S. 8 ff.).

Die Idee des Bürgerhaushaltes stammt aus der brasilianischen Stadt Porto Alegre, die im Jahr 1989 1,3 Millionen Einwohner hatte. Der Bürgerhaushalt wurde dort nicht bewusst als Instrument eingeführt, sondern entwickelte sich schrittweise aus den besonderen Ereignissen, die zu der Zeit stattfanden. Im Jahr 1988 kam es zu einem Regierungswechsel in Porto Alegre, in dem die Arbeiterpartei PT den Bürgermeister stellte. Die Arbeiterpartei setzte sich zum Ziel, die in Porto Alegre vorherrschende soziale Ungleichheit zu bekämpfen (Sintomer, Herzberg, Röcke 2010, S. 31 ff.). Schließlich wurden Programme und Projekte sogar in öffentlichen Versammlungen mit den Bürgern diskutiert. Daraus entwickelte sich nach und nach was heute als Bürgerhaushalt bezeichnet wird. Damit vor allem dem Ziel Rechnung getragen wird, soziale Gerechtigkeit zu schaffen, wurde ein Verteilungsschlüssel für die Verwendung der öffentlichen Gelder festgelegt. So sollte sichergestellt werden, dass benachteiligte Stadtteile verhältnismäßig mehr finanzielle Mittel bekommen, damit eine Angleichung der Lebensverhältnisse in der ganzen Stadt erreicht werden kann (Sintomer, Herzberg, Röcke 2010, S. 31 ff.). Der Bürgerhaushalt verbreitete sich schließlich in ganz Brasilien, sodass dort im Jahr 2010 um die 200 Bürgerhaushalte gezählt wurden (Inwent gGmbH 2010, S. 9).

In Deutschland entwickelten sich die Bürgerhaushalte nicht aus besonderen Umständen heraus. Vielmehr wurden sie bewusst eingeführt. Die ersten Bürgerhaushalte

wurden gewissermaßen als ein politisches „Experiment“ gegründet.

Den Ausschlag für die Einführung von Bürgerhaushalten in deutschen Gemeinden und Städten gab der Trend zu mehr Partizipation auf kommunaler Ebene, der sich in den 1990-er Jahren vollzog (Allegretti/Herzberg 2010, S. 9).

Zu dieser Zeit wurden Bürgerbegehren und Bürgerentscheide flächendeckend in allen Gemeindeordnungen eingeführt und es wurden immer mehr Bürgerforen in allen kommunalen Politikfeldern eingerichtet (Gabriel 2002)¹. Dieser Trend zu mehr Partizipation stand in Zusammenhang mit der Einführung des „Neuen Steuerungsmodells“. Mit diesem Modell sollte die öffentliche Verwaltung modernisiert werden, mit dem Ziel effizienter zu werden.

Aus diesem Trend zu einer stärkeren Einbeziehung der Bürger in kommunale Angelegenheiten entwickelte sich die Idee Bürgerhaushalten auch in deutschen Gemeinden einzuführen (Allegretti/Herzberg 2010, S. 9).

Im Jahr 1998 setzte sich das Netzwerk „Kommunen der Zukunft“ das Ziel die Umsetzung von Bürgerhaushalten zu fördern. In diesem Netzwerk hatten sich die Bertelsmann Stiftung, die Hans-Böckler-Stiftung und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zusammengeschlossen. Sie suchten nach Kommunen, die daran interessiert waren, in Kooperation mit dem Netzwerk Bürgerhaushalte erstmals in deutschen Kommunen einzuführen. Allerdings meldete sich zunächst nur ein interessierter Bürgermeister. So wurde der erste deutsche Bürgerhaushalt in der kleinen Gemeinde Mönchweiler im Schwarzwald (2.500 Einwohner) eingeführt. Der Bürgerhaushalt wurde allerdings nach zwei Jahren, verbunden mit einem Wechsel des Bürgermeisters, wieder eingestellt.

Weitere Bürgerhaushalte entstanden im Zeitraum 2000 bis 2004 mit der Unterstützung der Initiative „Kommunaler Bürgerhaushalt“, die gemeinsam von der Bertelsmann Stiftung und dem Land Nordrhein Westfalen (NRW) gegründet wurde. Städte und Gemeinden in NRW konnten sich mit einem schlüssigen Konzept und einem Ratsbeschluss um eine Unterstützung bei der Ein- und Durchführung von Bürgerhaushalten bei der Initiative bewerben. Schließlich wurden in den Städten Hamm, Vlotho, Emsdetten, Castrop-Rauxel, Hilden und Monheim Bürgerhaushalte eingeführt.

Ein Meilenstein in der Geschichte der deutschen Bürgerhaushalte ist die Gründung eines bundesweiten Netzwerks für Bürgerhaushalte, das im Jahr 2003 von der Servicestelle „Kommunen in der Einen Welt“ ins Leben gerufen und mittlerweile gemeinsam mit der Bundeszentrale für politische Bildung betrieben wird. Seit Juni 2007 gibt es auch eine Website, auf der ausführliche Informationen zum Thema Bürgerhaushalte bereitgestellt werden. Seit dem Jahr 2008 werden auf der Website jährlich herunterladbare Statusberichte veröffentlicht, die genaue Auskunft darüber geben, in welchen Gemeinden neue Bürgerhaushalte eingeführt wurden.

Die Städte und Gemeinden bekommen verschiedene Status verliehen, je nachdem

¹ Mit Ausnahme von Berlin, wo sie erst im Jahr 2005 eingeführt wurden.

auf welcher Stufe sie sich bei der Umsetzung eines Bürgerhaushalts befinden. Es wird zwischen den Stufen „Diskussion“, „Information“, „Beschluss“, „Einführung“, „Fortführung“ und „Abstellgleis“ unterschieden. In Städten und Gemeinden auf den ersten drei Stufen wird die Vorarbeit für die Einführung eines Bürgerhaushaltes geleistet. Dabei liegt bei Status „Beschluss“ bereits ein Ratsbeschluss über die Einführung eines Bürgerhaushaltes vor. Der Status „Einführung“ wird vergeben, wenn das Verfahren zum ersten oder zweiten Mal durchgeführt wird. Städte und Gemeinden, die einen Bürgerhaushalt bereits seit drei oder mehr Jahren durchführen werden mit dem Status „Fortführung“ gekennzeichnet. Der Stufe „Abstellgleis“ werden Städte und Gemeinden zugeordnet, die einen Bürgerhaushalt eingeführt hatten, aber nicht wieder durchführen, oder die auf einer der ersten drei Stufen verharren.²

Eine Besonderheit, die die deutschen Bürgerhaushalte charakterisiert, ist die Gliederung des Verfahrens in die drei Phasen Information, Konsultation und Rechenschaft (Herzberg 2008, S. 116 ff.).

In der Informationsphase werden Informationen zum Gesamthaushalt in Broschüren, im Internet und durch Pressemitteilungen verteilt. Darin werden genaue Angaben zu allen Ausgaben und Einnahmen der Stadt oder Gemeinde gemacht. In der zweiten Phase werden die Bürger konsultiert. Das erfolgt in Form von Versammlungen, zu deren Teilnahme über Bekanntmachungen in den Medien, per Anschreiben oder durch persönliche Ansprache aufgerufen wird. In einigen Städten, z.B. in Hilden und Emsdetten geschieht ergänzend eine zufällige Auswahl von Teilnehmern, die eine persönliche Einladung des Bürgermeisters bekommen (Inwent gGmbH 2010, S. 14/15). In einigen Verfahren können Teilnehmer nur Vorschläge der Verwaltung bewerten, in anderen Verfahren auch eigenen Vorschläge machen (Sintomer/Herzberg/Röcke 2008, S. 8 ff.).

Es gibt bereits Städte und Kommunen, die den Bürgerhaushalt nur im Internet durchführen. Dazu gehört zum Beispiel die Stadt Köln, die mehrere Preise dafür gewann. Das Verfahren in Köln ist konsultativ und themenbezogen. Die Bürger können zu konkreten Haushaltsbereichen Ausgabe- und Sparvorschläge machen, kommentieren und bewerten. Der Rat entscheidet, welche der am besten bewerteten Vorschläge umgesetzt werden und gibt anschließend öffentlich Rechenschaft.

Die Rechenschaft kennzeichnet die dritte Phase bei der Durchführung von Bürgerhaushalten. Dabei geht es darum den Bürgern eine Rückmeldung zu geben. Das beinhaltet die Zusammenfassung der Ergebnisse und eine Darstellung darüber, welche Vorschläge umgesetzt werden konnten. Dazu werden oft Dokumente zum Herunterladen bereitgestellt, wie z.B. in Solingen.³ Die Stadt Hilden reagiert sogar auf jede Anregung mit einem persönlichen Brief, der den Antragsteller darüber informiert, was aus seinem Vorschlag geworden ist (Inwent gGmbH 2010, S. 41).

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl der Bürgerhaushalte zwischen

² Vgl. dazu <http://www.Buergerhaushalt.de>

³ Zur Illustration s. <http://solingen-spart.de/infos>

2008 und 2013 in Deutschland. Die Abbildung wurde auf Basis der Erhebungen auf der Seite buergerhaushalte.org erstellt. Man erkennt, dass sich die Anzahl der aktiven Bürgerhaushalte seit dem Jahr 2008 kontinuierlich erhöht hat. Im Jahr 2013 wurden 134 aktive Bürgerhaushalte gezählt. Allerdings ist auch erkennbar, dass sich die Anzahl der fortgeführten Haushalte zwar erhöht hat, aber nicht im selben Maße wie die Zahl der neu eingeführten Bürgerhaushalte.

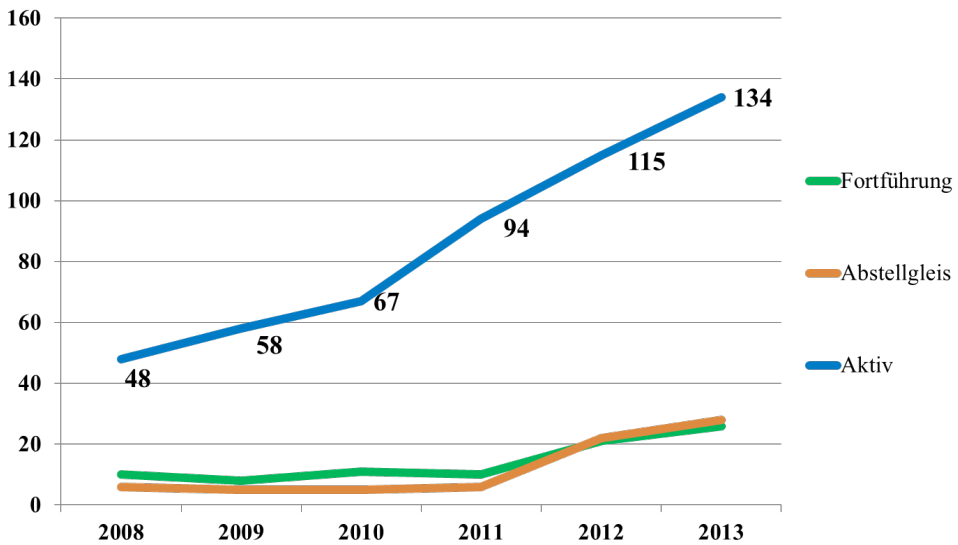


Abbildung 1: Entwicklung der deutschen Bürgerhaushalte 2008-2012. Quelle: eig. Darstellung aufgrund von Daten der Website

Trotzdem zeigt die Abbildung, dass das Interesse an Bürgerhaushalten in den letzten Jahren stetig gewachsen ist. Inwieweit Bürgerhaushalte helfen können, die kommunale Schuldenkrise zu überwinden, soll im Folgenden erörtert werden. Dazu wird zunächst die Finanzlage der Kommunen dargestellt.

3. Die Entwicklung der öffentlichen Verschuldung in den deutschen Gemeinden

Die Staatsschuldenkrise hat auch vor den Kommunen nicht halt gemacht. Allerdings besteht diese Krise nicht erst seit Ausbruch der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008. In diesem Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die kommunalen Finanzen in den letzten zehn Jahren gegeben.

Abbildung 2 zeigt die Finanzierungssalden der Gemeinden und Gemeindeverbände für den Zeitraum 2002 bis 2012. Die Abbildung zeigt, dass es in diesem Zeitraum insgesamt mehr Defizite als Überschüsse gab. Während die Jahre vor der Krise dadurch

gekennzeichnet waren, dass insgesamt Überschüsse erwirtschaftet werden konnten, kam es im Jahr 2009 zu einem Einbruch dieser Entwicklung mit einem aggregierten Haushaltsdefizit in Höhe von 7,5%.

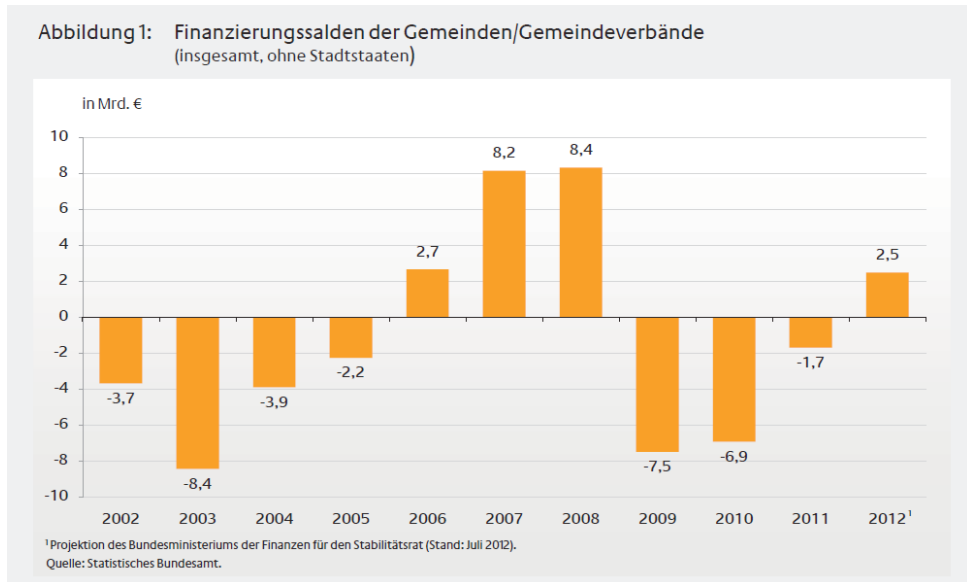


Abb. 2: Finanzierungssalden der Gemeinden/ Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten). Quelle: Bundesministerium für Finanzen, online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/09/Inhalte/Kapitel-4-Analysen/4-3-bundespolitik-und-kommunal финанzen.html>

In Abbildung 2 ist erkennbar, dass die Gemeinden im Jahr 2012 nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums einen Haushaltsüberschuss von 2,5% erwirtschafteten. Auf den ersten Blick verleitet dies zu der Annahme, dass sich die Kommunen finanziell auf einem Weg der Besserung befinden. Allerdings darf man die Entwicklung des Haushaltssaldos nicht isoliert betrachten, da es das akkumulierte Saldo aller Gemeinden und Gemeindeverbände darstellt. Um ein differenzierteres Bild zu bekommen, ist auch die Entwicklung der Kassenkredite zu betrachten. Diese Entwicklung wird in Abbildung 3 dargestellt. Die Kassenkredite sind seit dem Jahr 2002 kontinuierlich angestiegen. Im Jahr 2011 betrugen sie 44,7 Mrd. Euro. Damit hat sich ihre Höhe seit dem Jahr 2002 vervierfacht. Diese Entwicklung zeigt zum einen, dass sich die Gemeinden in einer Schuldenkrise befinden, zum anderen zeigt diese Entwicklung in Vergleich mit der Entwicklung der Haushaltssalden, dass es große Diskrepanzen zwischen den verschiedenen Gemeinden in Hinsicht auf ihre finanzielle Lage gibt. Diese Entwicklung hat sich in den letzten Jahren verstärkt.

Abbildung 5: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten)

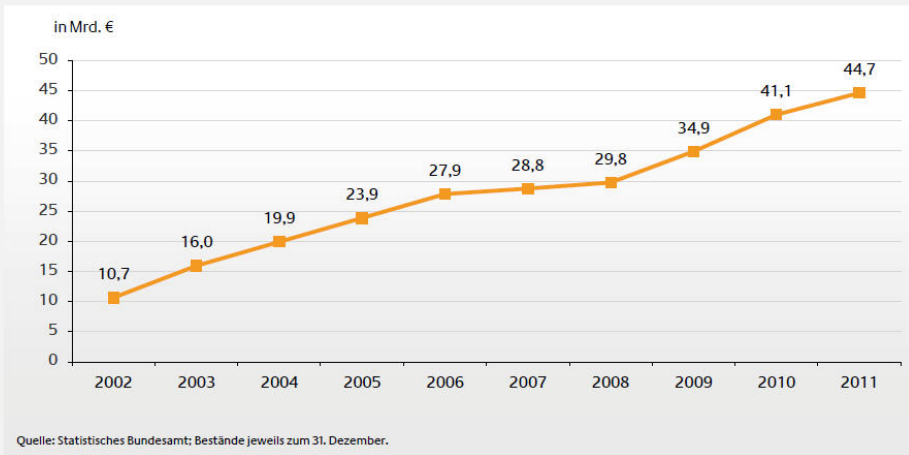


Abb. 3: Entwicklung der Kassenkredite der Gemeinden/ Gemeindeverbände (insgesamt, ohne Stadtstaaten). Quelle: Bundesministerium für Finanzen, Jahr online: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2012/09/Inhalte/Kapitel-4-Analysen/4-3-bundespolitik-und-kommunal финанzen.html>

Bedenklich an dieser Entwicklung ist auch, dass Kassenkredite eigentlich als ein Instrument zur kurzfristigen Finanzierung, um vorübergehender Liquiditätsengpässe zu decken, gedacht waren. Sie wurden jahrelang in den Statistiken nicht einmal als als Schulden gewertet, da es sich der Intention nach um kleinere kurzfristige Kredite handelte. Diesen Charakter haben die Kassenkredite in den letzten Jahren jedoch in vielen Kommunen verloren. Sie dienen immer stärker auch der längerfristigen Finanzierung der über Jahre angehäuften Fehlbeträge (Junkernheinrich 2007, S. 17).

Die beständige Zunahme des Kassenkreditbestands zeigt, dass viele Kommunen in den letzten Jahren nicht einmal in der Lage waren ihre laufenden Ausgaben durch entsprechende Einnahmen zu decken.

Im folgenden Abschnitt soll vertiefend dargestellt werden, welche negativen Wirkungen von einem hohen Verschuldungsgrad ausgehen können.

4. Staatsverschuldung in wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive

4.1. Konsequenzen der Staatsverschuldung

In diesem Abschnitt soll primär verdeutlicht werden, welche negativen wirtschaftlichen Effekte mit einer hohen Verschuldung einhergehen können.

Doch zunächst soll erörtert werden, warum die Aufnahme von Schulden auch gerechtfertigt sein kann. Ein Grund, der in diesem Zusammenhang oft angeführt ist, dass es so zu einer gerechteren intertemporalen Verteilung der Lasten kommt. Da eine Aufnahme von Schulden zu Finanzierung von staatlichen Investitionen, von denen auch zukünftige Generationen profitieren werden, zu einem Anstieg der Steuern in der Zukunft führen wird, werden auch zukünftigen Generationen an den Kosten dieser Investitionen aus beteiligt. Auch das Wirken der automatischen Stabilisatoren rechtfertigt eine zunehmende Staatsverschuldung. Damit ist gemeint, dass sich die staatlichen Einnahmen und Ausgaben mit dem Konjunkturzyklus ändern. In einer Rezession steigen zum Beispiel die Arbeitslosenzahl und dadurch die Sozialabgaben des Staates. Dies soll man wirken lassen, auch wenn das eine temporäre Aufnahme von staatlichen Schulden bedingt, um die negativen Effekte der Rezession abzumildern. Ein weiterer Grund für die Aufnahme von Schulden durch den Staat kann die Anwendung von antizyklischer Fiskalpolitik sein. Dem liegt das Konzept des „deficit spending“ von John Maynard Keynes zu Grunde. Er war der Meinung, dass es sinnvoll ist, wenn der Staat in Zeiten einer Rezession die Ausgaben, und zwar kreditfinanziert, erhöht, um die negativen Folgen der Rezession abzdämpfen. Allerdings beinhaltet die Theorie von Keynes auch, dass diese Schulden in einer wirtschaftlichen Aufschwung-Phase wieder abgebaut werden (Bofinger 2007, S. 385 ff.).

Staatliche Verschuldung wird folglich als legitim angesehen wird, wenn sie nur kurzfristig entsteht und mittelfristig wieder abgebaut wird. Allerdings wurde in Abschnitt 3 gezeigt, dass im Fall der kommunalen Verschuldung in Deutschland nicht mehr von einer kurzfristigen Erscheinung gesprochen werden kann.

Im wirtschaftswissenschaftlichen Diskurs werden daher eine Reihe von Problemen der Staatsverschuldung erläutert. In der neoklassischen Theorie wird kritisiert, dass es zu einem Crowding-Out-Effekt kommt, wenn der Staat Kredite aufnimmt. Laut des Crowding-Out Effektes führen kreditfinanzierte Staatsausgaben über den Zinsmechanismus zu einer Verdrängung privater Investitionen. Da sich durch die staatliche Kreditaufnahme die gesamtwirtschaftliche Ersparnis verringert, übersteigt die Kreditnachfrage nun das Kreditangebot. Hierdurch erhöht sich der Kapitalmarktzins, was die private Investitionsbereitschaft beeinträchtigt. Durch sinkende Investitionen kommt es letztendlich zu einem Einbruch des Wirtschaftswachstums. Noch drastischere Folgen die in Zusammenhang mit staatlicher Verschuldung auftreten können sind Hyperinflation, Währungsreform, Totalverlust des Finanzvermögens der Bürger und soziale Unruhen.

4.2. Staatsverschuldung in der Neuen Politischen Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie (NPÖ), auch Public Choice-Theorie genannt, bietet Erklärungsansätze dafür, warum Staaten sich verschulden. Sie befasst sich vor allem damit, welche ökonomischen Ziele politische Akteure mit der Aufnahme von Schulden verfolgen.

In der NPÖ gilt die Grundannahme, dass auch die Politiker sich gemäß dem Prinzip des „methodologischen Individualismus“ verhalten. Das bedeutet, dass Politiker aus verschiedenen Handlungsalternativen die Alternative wählen, die ihnen den größten individuellen Nutzen verspricht. D.h. aus politökonomischer Sicht handeln Politiker nicht immer im Interesse des Allgemeinwohls, sondern verfolgen eigennützige Ziele (Buchanan/ Wagner 1977, Blankart 2011, S. 11). Ein Politiker kann seinen individuellen Nutzen dann erhöhen, wenn er seine Macht aufrechterhalten kann. Dazu muss er der wahlberechtigten Bevölkerung Anreize geben ihn bei der nächsten Wahl wieder ins Amt zu wählen. Dies kann er mit der Umsetzung einer Finanzpolitik erreichen, die einen Großteil der Bürger besser stellt. Das heißt, er wird die staatlichen Ausgaben eher erhöhen und kreditfinanzierte Steuergeschenke verteilen, anstatt Sparmaßnahmen einzuleiten. Wenn alle Politiker sich so verhalten kommt es letztendlich zu einem Anstieg der Schuldenlast (Heinemann, 1994, S. 17 ff.).

Nordhaus (1975) geht sogar so weit zu sagen, dass die Konjunktur dem Wahlzyklus folge. Er argumentiert, dass die Verschuldung gerade in der Periode vor Wahlen erhöht wird, da die Politiker gerne populäre Maßnahmen, wie Ausgabenerhöhungen, ergreifen, um sich bei den Wählern beliebt zu machen. So wollen sie die Chance, wieder gewählt zu werden, erhöhen.

Eine weitere Ursache, die hohe Staatsausgaben nach sich zieht, kann das „Log-rolling“ sein, in deutschen Übersetzungen auch als Stimmentausch bezeichnet. Es wird argumentiert, dass gerade Politiker in repräsentativen Demokratien dazu neigen, Stimmen zu tauschen, um in politischen Gremien eine Mehrheit für bestimmte Projekte zu erhalten. Da dieses Prinzip nur funktioniert, wenn es auf Gegenseitigkeit beruht, werden mehr Projekte genehmigt, als von den Wählern gewünscht. Dadurch steigen auch die Ausgaben auf ein Niveau, das von den Wählern favorisierte übersteigt (Weingast/ Shepsle/ Johnsen 1981, Weingast/ Marshall 1988).

In den meisten Erklärungsansätzen für das Problem der Staatsverschuldung wird unterstellt, dass die Bürger die negativen Folgen der Staatsverschuldung nicht berücksichtigen. Wenn die Bürger sich jedoch der negativen Folgen der Verschuldung bewusst wären, würden sie die Folgekosten einkalkulieren und Politiker hätten keinen Vorteil mehr durch die Erhöhung der Verschuldung. Sie könnte sogar das Gegenteil bewirken. Die Politiker würden sich unbeliebt machen und ihre Chance wiedergewählt zu werden, verringern. D.h. in diesem Fall wäre es besser, die Verschuldung nicht zu erhöhen. Demnach führen die Theorien der NPÖ nur zu einer Erhöhung der Verschuldung durch rationales Verhalten der Politiker, falls die Bürger die Staatsverschuldung in ihren Wahlentscheidungen nicht berücksichtigen. Es gibt verschiedene Erklärungsansätze, warum dies der Fall sein könnte.

Zum einen könnten sich die Bürger „rein rational“ verhalten. Dann wissen sie durchaus, welche negativen Folgen die Staatsverschuldung hat. Sie wehren sich bewusst nicht dagegen, da sie davon ausgehen, dass diese Schulden von den folgenden Generationen

beglichen werden müssen. Cukierman und Meltzer (1989) sprechen sogar von einer bewussten Ausbeutung der jungen Generation (Buchanan/Wagner 1977, Kapitel 7).

Es kann aber auch „Staatschuldillusion“ herrschen. Das bedeutet, dass die Bürger die Kosten der Staatsschuld nicht kennen und die zukünftigen Kosten geringer einschätzen als die Vorteile, die sich gegenwärtig daraus ergeben. Buchanan und Wagner (1977) bezeichnen dieses Phänomen auch als Fiskalillusion.

Downs (1957, S. 233 ff.) spricht auch von einer „rationalen Ignoranz“. Damit meint er, dass sich die Bürger rational verhalten, wenn sie nicht in allen politischen Themen gleich gut informiert sind. Denn das wäre mit hohen Transaktionskosten für die Informationsbeschaffung verbunden. Diese Annahme gilt gerade für Wähler in einer repräsentativen Demokratie, die ihre politische Meinung nur durch das Wählen zum Ausdruck bringen können. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine einzelne Stimme den Ausschlag gibt, quasi Null. Daraus ergibt sich die Frage, warum sich Menschen überhaupt an einer Wahl beteiligen sollten, wenn sie sowieso keinen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben werden. Und selbst wenn jemand sich trotzdem zum Wählen entscheidet, hat er keinen Anreiz sich besonders gut zu informieren, da die Kosten der Informationsbeschaffung und -verarbeitung den daraus gewonnenen Nutzen übersteigen werden (Downs 1957, S. 233 ff.). Tatsächlich ist es nachvollziehbar, dass sich nicht alle Menschen über alle Themen gleich gut informiert werden und nicht das gleiche Interesse für die Details der aktuellen Finanzpolitik aufbringen.

Daraus lässt sich schlussfolgern, dass eine Aufhebung der Staatschuldillusion den Politikern Grenzen setzen würde, die Staatsverschuldung als strategisches Instrument zu benutzen.

Eine Maßnahme, um die Staatschuldillusion zu reduzieren und für mehr Transparenz der öffentlichen Finanzen zu sorgen, ist die Einführung von Bürgerhaushalten. Wie in Abschnitt 2.2 dargelegt, zielt die Einführung von Bürgerhaushalten in Deutschland vor allem darauf ab, die Bürger über die finanzielle Lage der Kommunen zu informieren. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung, um die politökonomischen Anreize der Verschuldung zu bekämpfen.

Durch die Einführung der Bürgerhaushalte wird die Informationsbeschaffung und -verarbeitung für die Bürger enorm erleichtert. Denn zum Zwecke des Bürgerhaushaltes werden die Haushaltsinformationen in verständlicher Weise aufbereitet. Demnach sollte der Anreiz der Bürger sich „rational ignorant“ zu verhalten, gesenkt werden.

Hieraus kann man wiederum ableiten, dass der Erfolg des Bürgerhaushaltes auch davon abhängt, inwieweit die Kommune es schafft, den Haushalt wirklich verständlich darzustellen, und damit die Kosten für die Bürger zu senken. Hier bieten sich Folgestudien an, in denen untersucht wird, ob die unterschiedlichen Arten der Informationsaufbereitung auch einen unterschiedlichen Erfolg nach sich ziehen, hierbei müsste auch definiert werden müsste, woran man den Erfolg eines Bürgerhaushalte messen kann.

An dieser Stelle soll nicht unerwähnt bleiben, dass sich in föderalistischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland zusätzliche Anreize zur Verschuldung ergeben. Da es einen kommunalen Finanzausgleich gibt und Gemeinden de facto nicht insolvent gehen können, kann es zu einem Free-Rider-Verhalten kommen. D.h. dass Bürger die Verschuldung bewusst zulassen, da sie wissen, dass andere letztendlich dafür aufkommen werden. Das kann zu einer Abwärtsspirale führen, in der niemand mehr ein Interesse an soliden Finanzen hat (Blankart 2011). In der Schweiz wird diese Free-Rider- Problematik dadurch entschärft, dass es eine No-Bailout-Klausel gibt. Einzelne Gebietskörperschaften dürfen auch insolvent gehen. In der Schweiz ist das Problem der Staatsverschuldung deshalb weniger ausgeprägt. In der Diskussion um die Einführung einer No-Bailout-Klausel in Deutschland wird als kritischer Punkt oft genannt, dass diese ihre Wirkung zu spät entfalten würde. Nämlich erst dann, wenn der Fall der Überschuldung schon eingetreten ist (Blankart/ Fasten/ Klaiber 2006).

Dem könnte durch die Auflösung der Staatsschuldillusion entgegen gewirkt werden. Dadurch dass die Bürger aufgeklärt werden, welche negativen Folgen mit einer Insolvenz einhergehen, kann eine Überschuldung möglicherweise verhindert werden. Demnach könnte auch die Einführung einer No-Bailout-Klausel im Zusammenhang mit der Einführung von Bürgerhaushalten nachgedacht werden.

Allerdings unterscheidet sich die Schweiz auch insofern von Deutschland, dass die Kantone eine gewisse Steuerhoheit besitzen. D.h. dass sie die Steuern erhöhen können. Die Bürger wissen, dass sie mit ihren Steuern für die öffentlichen Ausgaben aufkommen müssen. Daher sind sie dabei entsprechend zurückhaltend. Die deutschen Gemeinden haben keine derartige Steuerkompetenz. Dadurch könnte es dazu kommen, dass die Bürger weniger Hemmungen haben, wenn es um höhere Ausgaben geht. Das spräche dafür, den Kommunen mehr Finanzautonomie einzuräumen (Kirchgässner 2010).

Fasst man diesen Abschnitt zusammen, zeigen die Erkenntnisse aus der NPÖ, dass die handelnden Politiker einen Anreiz haben müssen, die Staatsverschuldung nicht übermäßig zu erhöhen. Dafür ist nötig, dass auch die Wähler ein Interesse an soliden öffentlichen Finanzen haben. Um dieses Interesse zu wecken, ist es unerlässlich dafür zu sorgen, dass die Staatsfinanzen für die Bürger transparent gemacht werden. Hierzu sind die Bürgerhaushalte ein geeignetes Instrument.

Während es für die deutschen Bürgerhaushalte noch keine empirischen Studien gibt, die den Zusammenhang zwischen Haushaltsdefizit und Bürgerhaushalten statistisch überprüfen, gibt es für die Schweiz und USA eine Reihe solcher Studien. Einige der Ergebnisse sollen im folgenden Abschnitt vorgestellt werden.

4.3. Empirische Studien aus der Schweiz und den USA

Die im vorigen Abschnitt dargestellten theoretischen Überlegungen wurden in empirischen Arbeiten in der Schweiz und den USA untersucht. In diesen Staaten haben die

Bürger die Möglichkeit, über Finanzreferenden und Initiativen unmittelbaren Einfluss auf die Finanzpolitik auszuüben. Im Folgenden werden die Ergebnisse der wesentlichen Studien zu diesem Themengebiet knapp dargestellt.

Die erste Untersuchung dieser Art führte Pommerehne im Jahr 1978 durch. Er untersuchte mit Daten der größten 110 Schweizer Städte, welchen Einfluss direkte Volksrechte wie Initiativen und Referenden auf den lokalen Budgetprozess in Schweizer Städten haben. Das Ergebnis der Analyse von Pommerehne ist, dass die Kommunen mit direkten Volksrechten in ihren Ausgaben eher die Bürgerpräferenzen widerspiegeln als Kommunen, die diese Rechte nicht haben.

Eine Studie von Schaltegger (2001) bestätigt diese Ergebnisse. Auch aus seiner Analyse für den Zeitraum 1980 bis 1998 ergibt sich, dass die öffentlichen Ausgaben in stärker direkt-demokratisch ausgerichteten Kantonen signifikant geringer sind.

Feld, Kirchgässner und Schaltegger (2003) finden zudem in einer Studie zum Einfluss direkter Demokratie auf das Budget heraus, dass direkt-demokratische Kantone ihre Staatsausgaben stärker über Gebühren und Beiträge als über Steuern finanzieren.

Matusaka (1995) hat empirisch analysiert, wie sich die Verfassungsinitiative, die der Bevölkerung das Recht einräumt, Gesetze selbst zu initiieren, als spezifisches Instrument der direkten Demokratie auf die Einnahmen- und Ausgabenstruktur der US-Bundesstaaten auswirkt.

Die Ergebnisse zeigen, dass Ausgaben und Einnahmen in Bundesstaaten mit Verfassungsinitiative geringer sind als in solchen, die darüber nicht verfügen.

Feld und Kirchgässner (2001) analysieren, wie sich das Finanzreferendum als unmittelbar auf Finanzfragen zugeschnittenes Instrument der direkten Demokratie auf die Ausgaben der Schweizer Kantone auswirkt. Diese Studie zeigt, dass die Staatsausgaben pro Kopf in Kantonen mit einem Finanzreferendum, das den Bürgern einer Gebietskörperschaft erlaubt unmittelbar über einzelne Haushaltsposten abzustimmen, signifikant niedriger sind als in Kantonen ohne Finanzreferendum.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass empirische Untersuchungen in der Schweiz und den USA zeigen, dass der Einsatz von direkt-demokratischen Elementen die Verschuldung der öffentlichen Hand senken kann.

5. Fazit

Ziel dieser Arbeit war es herauszuarbeiten, welchen Beitrag die Bürgerhaushalte leisten können, um die kommunale Schuldenkrise zu lösen. Es zeigt sich, dass durch die Aufhebung von Staatsschuldillusion die Bürger für das Thema Schulden sensibilisiert werden können. Wenn Transparenz in den öffentlichen Finanzen geschaffen wird, haben die Bürger mehr Möglichkeiten, die Politiker bei der Einhaltung von Defizitgrenzen zu kontrollieren. Dadurch haben die Politiker einen höheren Anreiz, die öffentliche Verschuldung nicht als strategisches Instrument einzusetzen.

Empirische Studien in der Schweiz und den USA zeigen, dass direkt-demokratische Instrumente zu geringeren öffentlichen Schulden führen. Allerdings ist ein Vergleich mit den deutschen Bürgerhaushalten nur beschränkt möglich. Zum einen handelt es sich bei den deutschen Bürgerhaushalten nicht um ein direkt-demokratisches Instrument, da keine Entscheidungskompetenzen auf die Zivilgesellschaft übertragen werden. Dadurch könnten die Bürger weniger motiviert sein, sich überhaupt an den Bürgerhaushalten zu beteiligen. Zum anderen, bestehen zwischen der Schweiz und Deutschland institutionelle Unterschiede, wie die No-Bailout-Klausel und der Grad der Finanzautonomie der Gebietskörperschaften. Trotzdem hat sich die Idee der Bürgerhaushalte auch in Deutschland weiter verbreitet. Der Bürgerhaushalt bietet Bürgern als Nutzer öffentlicher Einrichtungen und Infrastruktur die Möglichkeit, Rückmeldungen darüber geben, ob diese ihren Präferenzen entsprechen. Er trägt zu einer stärkeren Einbindung der Bürger in die kommunale Politik bei.

Diese Arbeit soll als Grundlage für weiterführende Analysen dienen, in denen empirisch ermittelt wird, ob Bürgerhaushalte tatsächlich einen Beitrag zur Senkung von Haushaltsdefiziten geleistet haben. Danach kann gesagt werden, ob Bürgerhaushalte auch praktisch einen Beitrag zur Bekämpfung der kommunalen Schuldenkrise leisten.

Literaturverzeichnis

- ALESINA, G. – TABELLINI, G.(1990): A positive theory of fiscal deficits, *Review of Economic Studies*, Bd.57, 3, S. 403-414.
- ALLEGRETTI, G. – HERZBERG, C. (2010): Participatory budgets in Europe. No.25
- BOFINGER (2007): *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre*, Pearson Studium, München, 2. Aufl.
- BLANKART, C.B. – FASTEN, E. R. – KLAIBER, A. (2006): Föderalismus ohne Insolvenz?, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 86, 9, S. 567-571.
- BLANKART, C. (2011): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Verlag Franz Vahlen, München, 8.Aufl.
- CHARNESS, G. – RABIN, M. (2002): Understanding social preferences with simple tests, *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 117, 3, S. 817–869.
- CUKIERMAN, A. – MELTZER, A. H. (1989): A political theory of government debt and deficits in a neo-ricardian framework, in: *American Economic Review*, Bd. 79, 4, S. 713-748.
- DOWNES, A. (1957): *An economic theory of democracy*, New York.
- InWEnt GmbH- Servicestelle Kommunen der Einen Welt (2010): *Vom Süden lernen: Bürgerhaushalte weltweit- eine Einladung zur globalen Kooperation*, Studie Nr. 25, Bonn.
- ELMENDORF, D.W. – MANKIW, N.G. (1999): Government debt, in: Taylor, J. B., Woodford, M. (Hrsg.), *Handbook of Macroeconomics*, Bd. 1c, S. 1615-1745.

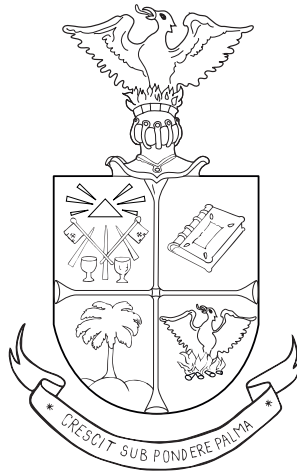
- FALK, A. (2003): Homo Oeconomicus versus Homo Reciprocans: Ansätze für ein neues Wirtschaftspolitisches Leitbild?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 4, 1, S. 141-172.
- FEHR, E. (2002), FISCHBACHER, U. (2002): Why social preferences matter - The impact of non-selfish motives on competition, cooperation and incentives, *the Economic Journal*, Bd. 112, 478, S. C1-C33.
- Forum Public Management (2010): Bürgerhaushalte als Beteiligungschance.
- FELD, L.P. (2008): Aufgabenverteilung und Finanzbeziehungen in einer bundesstaatlichen Ordnung. In: *Reformen der vertikalen Aufgabenverteilung und Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat*, Wien, S. 36-55.
- FELD, L. – KIRCHGÄSSNER, G. (2001): Does direct democracy reduce public debt? Evidence from Swiss municipalities, *Public Choice* 109, S. 347 – 370.
- FELD, L.P. – KIRCHGÄSSNER, G. (2005): Sustainable fiscal policy in a federal system: Switzerland as an example, in: Kriesi et al.: *Contemporary Switzerland: Revisiting the special case*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, S. 281-328.
- FELD, L.P. – KIRCHGÄSSNER, G. – SCHALTEGGER, C.A. (2003): Decentralized taxation and the size of government: Evidence from Swiss state and local governments, *CESifo Working Paper No. 1087*, München.
- FELD, L.P. – SAVIOZ, M. R. (1997): Direct democracy matters for economic performance: An empirical investigation, *Kyklos* 50, S. 507-538.
- GABRIEL, Oscar W., 2002: Die Bürgergemeinde als neues Leitbild der Kommunalpolitik – Anspruch und Wirklichkeit, In: Schuster, Wolfgang/Murawski, Klaus-Peter (Hg.), *Die regierbare Stadt*, Stuttgart, Kohlhammer, S. 139-169.
- HEINEMANN, F. (1994): Staatsverschuldung - Ursachen und Begrenzung, *Institut der deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik* Bd. 214, Köln.
- HERZBERG, C. (2008): *Der Bürgerhaushalt in Europa – Europäische Kommunen auf dem Weg zur Solidarkommune?* Dissertation Universität Potsdam.
- HOLTKAMP, L.: Der beratende Sparkommissar gemäß § 124 GO NW, *Der Gemeindehaushalt* 2/ 06, S.43-45.
- JUNKERNHEINRICH, M. – MICOSATT, G. (2007): *Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen*, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.).
- KIRCHGÄSSNER, G. (2010): *Direkte Demokratie*, Discussion Paper No. 2010-26.
- KUMAR, M.S. – WOO, K. (2010): *Public Debt and Growth*, IMF Working Paper, WP/10/174.
- MATSUSAKA, J.G. (1995): Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years, *Journal of Political Economy* 103, S. 587-623.
- MATSUSAKA, J.G. (2004): *For the many or the few: How the initiative process changes American government*, University of Chicago Press, Chicago.
- NORDHAUS, W. D. (1975): The political business Cycle, in: *Review of Economic Studies*, Bd. 42, 2, S. 169-190.

- PERSSON, T. – TABELLINI, G. (2000): Political economics - Explaining economic policy, Cambridge.
- PERSSON, T. – ROLAND, G. – TABELLINI, G. (2007): Electoral rules and government spending in parliamentary democracies, Quarterly Journal of Political Science, Bd. 2, 2, S. 155-188.
- POMMEREHNE, W.W. (1978): Institutional approaches to public expenditure: Empirical evidence from Swiss municipalities, Journal of Public Economics 9, S. 255-280.
- SCHALTEGGER, C.A. (2001): The effects of federalism and democracy on the size of government: Evidence from Swiss sub-national jurisdictions, ifo Studien 47, S. 145-162.
- SCHALTEGGER, C.A. – FELD, L.P. (2003): Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie: Evidenz aus der Schweiz, Politische Vierteljahresschrift 44, S. 370- 394.
- SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – RÖCKE, A. (2008): Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 32.1, S. 164-178.
- SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – RÖCKE, A. (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa eine realistische Utopie. Zwischen partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit, Wiesbaden.
- WEINGAST, B. – MARSHALL, W. (1988): The industrial organization of Congress; or, Why legislatures, like firms, are not organized as markets. Journal of Political Economy 96 (February): 132-68.
- WEINGAST, B. – SHEPSLE, K. – JOHNSEN, C. (1981): The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. Journal of Political Economy 89, 642-64.

Der Autor übernimmt die Verantwortung für die Übersetzung.

ACTA CAROLIENSIA CONVENTORUM SCIENTIARUM IURIDICO-POLITICARUM

A Károli Gáspár Református Egyetem állam- és jogtudományi
konferenciáinak kiadványsorozata



Szerkesztőbizottság:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Deres Petronella,
Homicskó Árpád, Nótári Tamás, Osztovits András

Sorozatszerkesztők:

Antalóczy Péter – Nótári Tamás

A SOROZATBAN MEGJELENT KÖTETEK:

I.

Recent Developments in European and Hungarian Competition Law

Edited by: András Osztovits

II.

A brüsszel I. rendelet reformja tanulmánykötet

Szerkesztette: Osztovits András

III.

Magyarország Új Büntető Törvénykönyve

Szerkesztették: Antalóczy Péter – Deres Petronella

IV.

Eötvös Károly a védőügyvéd

Szerkesztette: Antalóczy Péter

V.

Az új munka törvénykönyve dilemmái című tudományos konferencia utókiadványa

Szerkesztette: Kun Attila

VI.

Egy új korszak hajnalán

- Konferencia-kötet az új Polgári Törvénykönyv tiszteletére

Szerkesztette: Grad-Gyenge Anikó

VII.

Szociális elemek az új Ptk-ban

Szerkesztette: Grad-Gyenge Anikó

