

Volksabstimmungen in Rumänien. Eine Übersicht

04.12.2015

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Begriffsbestimmung	2
2. Regelungen	3
2.1 Direktdemokratische Verfahren	3
2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	3
3. Praxis: Volksentscheide in Rumänien	4
3.1 Direktdemokratische Verfahren	4
3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung	4
4. Literatur und Links	6

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Rumänien ist geprägt durch ein semipräsidentielles politisches System und hat insgesamt sieben Volksabstimmungen erlebt. Nur eine basierte auf einem direktdemokratischen Verfahren, die anderen sechs wurden vom Parlament beziehungsweise vom Präsidenten eingeleitet. Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und Praxis des Landes und zeigt, dass Rumänien schlechte Erfahrungen mit dem 50-Prozent-Beteiligungsquorum gemacht hat.

Begriffsbestimmung: Direktdemokratische Verfahren

In der Frage, was unter „direkter Demokratie“ oder „direktdemokratische Verfahren“ verstanden wird, herrscht in der Wissenschaft kein Konsens. Mehr Demokratie orientiert sich in seinen Publikationen an der von *Mehr Demokratie* und dem *Initiative and Referendum Institute Europe IRIE* entwickelten und auch vom *Direct Democracy Navigator* verwendeten Terminologie.

Diese definiert direktdemokratische Verfahren folgendermaßen:

- **Sachfrage:** Es handelt sich um eine Sachabstimmung,
- **Auslösung von unten oder obligatorisch:** Das Verfahren wird „von unten“, durch die Bevölkerung initiiert oder aufgrund einer gesetzlichen Regelung automatisch / obligatorisch ausgelöst,
- **Verbindlichkeit:** Es handelt sich um ein verbindliches Verfahren, das heißt, ein Volksentscheid ist einem Parlamentsbeschluss gleichwertig.

Daraus ergeben sich drei direktdemokratische Verfahrenstypen:

1. Bei der **initiiierenden Volksgesetzgebung (Volksinitiative)** wird ein Volksentscheid von den Bürger/innen selbst per Unterschriftensammlung initiiert.
2. Das **fakultative Referendum** richtet sich gegen ein vom Parlament beschlossenes Gesetz. Eine bestimmte Anzahl von Stimmbürger/innen kann einen Volksentscheid beantragen.
3. Beim **obligatorischen Referendum** ist der Volksentscheid zu bestimmten Gegenständen, meist bei Verfassungsänderungen, verpflichtend vorgeschrieben und findet automatisch statt. Ein entsprechender Parlamentsbeschluss geht diesem voraus.

Daneben gibt es weitere Varianten der Bürgerbeteiligung, die eine direktere Partizipation bis hin zu einer Volksabstimmung enthalten, aber mindestens eines der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen, die auch „Präsidential- bzw. Parlamentsreferenden“ oder „Plebiszite“ genannt werden (englisch: „top-down“), darüber hinaus konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.¹

¹ Vgl. ausführlicher hierzu: Rehmet/Weber, Volksbegehrensbericht 2015, S. 6 ff.

2. Regelungen

2.1 Direktdemokratische Verfahren

Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Rumänien

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	Regelung	Bedingungen	Praxis (Anzahl Volks- entscheide)
Obligatorisches Referendum bei Verfassungsänderungen (in Kraft seit 1991)	Art. 146-148 der Verfassung Volksentscheid: 50-Prozent-Beteiligungsquorum	Verabschiedung mit qualifizierter Mehrheit in beiden Parlamentskammern	1

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

In Rumänien müssen seit 1991 Verfassungsänderungen vom Volk bestätigt werden (obligatorisches Referendum gemäß Art. 147 der Verfassung). Der Volksentscheid findet statt, nachdem beide Parlamentskammern die Verfassungsänderung mit Zweidrittel-Mehrheit (in getrennten Abstimmungen) oder mit Dreiviertel-Mehrheit (sofern sie gemeinsam tagen) verabschiedet haben.

Für einen Erfolg im Volksentscheid müssen mindestens 50 Prozent der Stimmberechtigten teilnehmen (50-Prozent-Beteiligungsquorum).

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Spezialfall: Verabschiedung der neuen Verfassung 1991 durch ein ad-hoc-Parlamentsreferendum

Eine Besonderheit stellt die Verabschiedung der neuen Verfassung Rumäniens im Jahr 1991 dar. Nachdem die Rumän/innen den Diktator Nicolae Ceausescu 1989 gestürzt und einen neuen Präsidenten und ein Parlament gewählt hatten, arbeitete eine verfassungsgebende Versammlung eine neue Verfassung aus, die sie im November 1991 verabschiedete. Zugleich entschied das Parlament – per Gesetz Nr- 67/1991 –, dass die Verfassung vom Volk angenommen werden muss.²

Präsidentiale (unverbindliche) Volksbefragung nach Art. 90

Die/der Präsident/in kann eine Volksabstimmung zu einem Thema von nationalem Interesse ansetzen. Es gilt ein 50-Prozent-Beteiligungsquorum. Die Abstimmung ist jedoch unverbindlich für das Parlament, denn das Ergebnis wird in ein normales parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren überführt. „Der Präsident kann das Parlament nicht zwingen, das Referendumsresultat umzusetzen.“, formuliert es Vospernik.³

Parlamentsreferendum zur Absetzung der/des Staatspräsidentin/Staatspräsidenten nach Art. 95

Das Parlament kann gegen die Staatspräsidentin/den Staatspräsidenten ein Amtsenthebungsverfahren einleiten, wenn er oder sie schwerwiegende Vergehen begangen hat. Beide Parla-

² Vgl. ausführlicher www.sudd.ch sowie Vospernik 2014, S. 622.

³ Vospernik 2014, S. 617.

mentskammern müssen dies mit jeweiliger Stimmenmehrheit beschließen und das Verfassungsgericht muss angehört werden. Sollte es keine Einwände haben, kommt es innerhalb von 30 Tagen zum Volksentscheid. Diese Abstimmung ist verbindlich und es gilt auch hier ein 50-Prozent-Beteiligungsquorum.

Unverbindliche Volkspetition nach Art. 73 bzw. Art. 146

Mit diesem Verfahren können die Bürger/innen selbst einen Gesetzesvorschlag ins Parlament einbringen. Steuerfragen, internationale Angelegenheiten sowie Begnadigungs- oder Amnestie-Angelegenheiten sind nicht zulässig. Benötigt werden mindestens 100.000 Unterschriften (etwa 0,5 Prozent der Wahlberechtigten), bei Verfassungsänderungen 500.000 (etwa 2,7 Prozent), was durch ein Regionalquorum noch erschwert wird.⁴ Das Parlament entscheidet die Angelegenheit abschließend.

3. Praxis: Volksentscheide in Rumänien

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Seit die neue Verfassung 1991 in Kraft trat, gab es in Rumänien bislang nur einen Volksentscheid aufgrund eines direktdemokratischen Verfahrens: 2003 wurde eine große Verfassungsreform im Vorfeld des EU-Beitritts mit großer Mehrheit angenommen.

Tabelle 2: Volksentscheide in Rumänien aufgrund direktdemokratischer Verfahren (1991-2015)

Nr.	Datum	Thema	Stimme- teiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	19.10. 2003	Für Verfassungsreformen, u.a. Beitritt zur EU mit 2/3-Mehrheit im Parlament ohne Volksabstimmung; Amtszeit Präsident/in 5 statt 4 Jahre; garantiertes Privateigentum (keine Enteignungen); EU-Recht vor Landesrecht	55,7	91,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

Die Regierung setzte neben umfassender Information auch ungewöhnliche Mittel ein, um die Beteiligung zu erhöhen: Die Abstimmung dauerte zwei Tage und „mobile Wahlkommissionen und Tombolas“ tourten durchs Land.⁵ Mit Erfolg: Das 50-Prozent-Beteiligungsquorum wurde mit 55,7 Prozent erreicht.

3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Insgesamt gab es sechs weitere Volksabstimmungen seit 1991. Drei Abstimmungen wurden vom Parlament eingeleitet, drei konsultative Volksbefragungen wurden vom Präsidenten angesetzt. Die folgende Tabelle listet diese Fälle auf.

⁴ Details vgl. Vospernik 2014, S. 617 (FN 1864).

⁵ Vospernik, S. 623.

Tabelle 3: Volksabstimmungen aufgrund von top-down-Verfahren in Rumänien (1991-2015)

Nr.	Datum	Initiator	Thema	Stimm- beteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	08.12. 1991	Parla- ment	Für Annahme der neuen Verfassung	67,3	79,1	Erfolgreich = Vorlage angenommen
2	19.05. 2007	Parla- ment	Für Absetzung des Präsidenten Basescu	44,5	24,9	Gescheitert = Vorlage abgelehnt
3	25.11. 2007	Präsi- dent	Für Einführung Mehrheitswahlrecht	26,5	83,4	Unecht gescheitert (am 50 %- Beteiligungsquorum)
4	22.11. 2009	Präsi- dent	Für Einkammerparlament (statt zwei Kammern)	51,0	77,8	Formell: Vorlage angenommen <i>de facto: Parlament übernimmt Ergebnis nicht</i>
5	22.11. 2009	Präsi- dent	Für Begrenzung der Zahl der Abgeordneten auf maximal 300	51,0	88,8	Formell: Vorlage angenommen <i>de facto: Parlament übernimmt Ergebnis nicht</i>
6	29.07. 2012	Parla- ment	Für Absetzung des Präsidenten Basescu	46,2	88,7	Unecht gescheitert (am 50 %- Beteiligungsquorum)

Anmerkungen:

Bei der Abstimmung vom 19.05.2007 zur Absetzung des Präsidenten wurde das 50-Prozent-Beteiligungsquorum durch eine Änderung des Referendumsgesetzes kurzfristig außer Kraft gesetzt.

Quellen: www.sudd.ch, Vospernik 2014, eigene Recherchen.

Folgende Besonderheiten sind zu konstatieren:

- Von den drei Parlamentsreferenden war eines ein Spezialfall (zur Annahme der neuen Verfassung von 1991), die beiden anderen betrafen die Absetzung des Staatspräsidenten. Eine Sachfrage stellte das Parlament den Bürger/innen in den letzten 24 Jahren nicht.
- Fünf der sechs Volksabstimmungen „von oben“ sind sehr eng mit dem Staatspräsidenten Traian Basescu (Amtszeit 2004 bis 2014) verknüpft. Das Parlament versuchte zweimal, ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten per Referendum einzuleiten (2007; 2012). Die anderen drei hat Basescu selbst initiiert, um Reformen des politischen Systems gegen die Parlamentsmehrheit durchzusetzen. Insgesamt war keine dieser fünf Abstimmungen erfolgreich.
- Auswirkungen des Beteiligungsquorums (I): Alle drei Termine der präsidentialen Volksbefragungen wurden auf einen Wahltag gelegt, um das 50-Prozent-Beteiligungsquorum zu erreichen, am 25. November 2007 auf den der Europawahl, an dem das Quorum jedoch deutlich verfehlt wurde, da die Beteiligung nur 26,5 Prozent betrug.
- Auch die beiden anderen vom Präsidenten initiierten Volksbefragungen vom 22. November 2009 wurden aus strategischen Gründen auf einen Wahltag (hier: Präsidentschaftswahl) gelegt. Dieses Mal mit Erfolg, denn die Beteiligung betrug 51 Prozent. Jedoch zeigte sich in diesen beiden Fällen die Schwäche des konsultativen Verfahrens

sehr deutlich: Die Reformvorschläge des Präsidenten erzielten zwar jeweils eine hohe Abstimmungsmehrheit. Doch das Parlament hatte „das letzte Wort“ und setzte das Ergebnis der Befragung nicht um, nachdem es die Entscheidung mehrere Monate verzögert hatte: Die parlamentarische Abstimmung hierüber fand erst im Mai 2013 statt.

- Auswirkungen des Beteiligungsquorums (II): Die jüngste Volksabstimmung von 2012 zur Absetzung des Präsidenten wurde von Boykottaufrufen des amtierenden Präsidenten sowie des ungarischen Regierungschefs Victor Orbán begleitet. Das 50-Prozent-Beteiligungsquorum wurde mit 46,2 Prozent verfehlt, das Anliegen scheiterte. Dass die Wählerverzeichnisse noch nicht bereinigt waren, obwohl zahlreiche Rumän/innen in den zurück liegenden Jahren ausgewandert waren, verschaffte dem Präsidenten einen zusätzlichen Vorteil, denn eine Beteiligung von 50 Prozent war so noch schwerer zu erreichen.⁶

4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch (Zugriff am 29.10.2015)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 11.08.2015)

LEGE Nr. 67 din 23 noiembrie 1991 privind organizarea si desfasurarea referendumului national asupra Constitutiei Romaniei (Gesetz Nr. 67/91 – zur Annahme der neuen Verfassung):
www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=8411 (in rumänischer Sprache, Zugriff am 15.10.2015)

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (Zugriff am 20.10.2015)

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch (Zugriff am 16.09.2015)

Verfassungen Rumäniens: www.verfassungen.eu/ro/index.htm (in deutscher Sprache, Zugriff am 30.10.2015)

Vospernik, Stefan (2014): Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, Baden-Baden

⁶ Vgl. ausführlicher Vospernik 2014, S. 626 (u.a. Versuch der Aussetzung des Beteiligungsquorums per Verordnung sowie die Rücknahme dieser Pläne nach Druck der EU-Kommission).