

Direkte Demokratie in Portugal. Eine Übersicht

19.10.2015

Paul Tiefenbach
paul.tiefenbach@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 Portugal	4
3.1 Direktdemokratische Verfahren	4
3.2 Volksentscheide aufgrund sonstiger Beteiligungsrechte	4
4. Literatur und Links	5

1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Dieses Papier stellt die Regelungen und die Praxis von Volksabstimmungen in Portugal auf nationaler Ebene vor. Seit 1976 kam es zu drei Abstimmungen, die vom Parlament initiiert wurden.

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 eine der oben genannten Definitionsmerkmale nicht erfüllen. Beispiele sind konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), alle „von oben/top-down“ eingeleiteten Volksabstimmungen („Parlamentsreferenden“ oder „Plebiszite“ genannt) 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

Portugal kennt keine direktdemokratische Verfahren gemäß obiger Definition.

2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

Die Verfassung Portugals von 1976 sieht zwei Möglichkeiten der Volksabstimmung auf nationaler Ebene („referendo nacional“) vor. Sie fallen nicht unter die obige Definition direktdemokratischer Verfahren, da sie „von oben“ – vom Parlament oder der Regierung und mit Zustimmung des/der Präsidenten/Präsidentin – initiiert werden.²

Der nationale Volksentscheid ist in Artikel 115 der portugiesischen Verfassung geregelt. Einzelheiten bestimmt ein Ausführungsgesetz.³

- Themen: Gegenstand eines Volksentscheids dürfen nur Fragen von erheblichem nationalem Interesse sein, die in den Zuständigkeitsbereich von Parlament oder Regierung fallen. Vom Volksentscheid ausgeschlossen sind unter anderem Verfassungsänderungen, Themen, die den Haushalt, Steuern, Kreditaufnahme oder sonstige Finanzen betreffen, Amnestiegesetze, Wahl- und Volksentscheidsgesetze, internationale Verträge, Fragen, die das Verfassungsgericht und die Landesverteidigung betreffen sowie die Gesetzgebung zu politischen Parteien und Vereinigungen.
- Über die Abhaltung eines Volksentscheids entscheidet das Parlament nach vorheriger Debatte.
- Diese Parlamentsdebatte kann von der Regierung, den Fraktionen, parlamentarischen Gruppen oder per Volkspetition (in Portugal „Volksinitiative“ genannt) beantragt werden. Die Volkspetition kommt zustande, wenn mindestens 75.000 wahlberechtigte Bürger/innen (circa 0,8 Prozent der Wahlberechtigten) unter Angabe von Namen und Personalausweisnummer unterzeichnet haben. Kommt eine Volkspetition zustande, wird der Text in einer Frist von zwei Tagen durch die Parlamentspräsidentin oder den Parlamentspräsidenten geprüft. Sollte der Text nicht angenommen werden, haben die Initiator/innen 20 Tage Zeit, ihn nachzubessern. Danach findet eine Beratung im zuständigen Ausschuss statt, an der Vertreter/innen der Initiative teilnehmen können. Der Ausschuss erstellt innerhalb von 20 Tagen nach der Diskussion eine Beschlussvorlage für das Parlament. Sie muss in einer der nächsten zehn Parlamentssitzungen beraten werden.
- Die Regierung kann auch ohne das Parlament einzubeziehen einen Volksentscheid beschließen, sofern der Gegenstand des Volksentscheids in den Kompetenzbereich der Regierung fällt („Regierungsreferendum“).
- Beschließen Parlament oder Regierung einen Volksentscheid, wird zunächst das Verfassungsgericht damit befasst. Wenn es ablehnt, können Regierung oder Parlament

² Außerdem existiert noch der Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene (referendo local), der aber aufgrund sehr restriktiver Regelungen kaum genutzt wird und nur einmal erfolgreich war.

³ Lei Orgânica do Regime do Referendo http://bdjur.almedina.net/csinopse.php?field=doc_id&value=62516 (Zugriff am 30.9.2015).

- innerhalb von 20 Tagen einen überarbeiteten Vorschlag vorlegen.
- Die letztliche Entscheidung darüber, ob ein Volksentscheid abgehalten wird, liegt beim Staatspräsidenten. Er oder sie ist frei in der Entscheidung, muss eine Ablehnung aber begründen.
- Beim Volksentscheid selbst gilt ein Beteiligungsquorum von 50 Prozent.

3. Praxis: Volksentscheide in Portugal

Bislang fanden seit der Verabschiedung der Verfassung 1976 drei Volksabstimmungen statt.

3.1 Direktdemokratische Verfahren

Mangels Verfahren kam es bislang noch zu keinem Volksentscheid aufgrund eines direkt-demokratischen Verfahrens.

3.2 Volksentscheide aufgrund sonstiger Beteiligungsrechte

Insgesamt fanden drei Volksabstimmungen statt, die alle vom Parlament initiiert wurden. Alle drei verfehlten das 50-Prozent-Beteiligungsquorum. Zwei davon, im Jahr 1998 und 2007, fanden zum Thema der Fristenlösung bei Schwangerschaftsabbrüchen statt.

Tabelle 1: Volksentscheide in Portugal (1976-2015), die vom Parlament initiiert wurden

Nr.	Datum	Thema	Stimm- beteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	28.06. 1998	Für Freigabe der Abtreibung in den ersten zehn Wochen der Schwangerschaft	31,9	49,1	Gescheitert = Vorlage abgelehnt (zudem Quorum verfehlt)
2	08.11. 1998	Für Regionalisierung / Schaffung von Verwaltungsbezirken	48,1	36,5	Gescheitert = Vorlage abgelehnt (zudem Quorum verfehlt)
3	11.02. 2007	Für Freigabe der Abtreibung in den ersten zehn Wochen der Schwangerschaft	43,6	59,3	Unecht gescheitert (Quorum verfehlt) <i>de facto erfolgreich: vom Parlament übernommen</i>

Quellen: www.sudd.ch, www.cne.pt/content/eleicoes-referendos

Bemerkenswert ist die Abstimmung des Jahres 2007 aus zweierlei Gründen. Zum einen wurde eine Fragestellung, über die knapp neun Jahre zuvor schon abgestimmt wurde, erneut aufgegriffen. 2007 entschied sich eine Mehrheit von 59,3 Prozent für eine Fristenlösung. Da hatten bei der vorherigen Abstimmung 1998 noch 50,9 Prozent abgelehnt.

Zum anderen ist das Ergebnis interessant. Zwar wurde das Beteiligungsquorum von 50 Prozent knapp verfehlt, jedoch übernahm das Parlament das Ergebnis des Volksentscheids und änderte das Strafgesetz im März 2007.

4. Literatur und Links

C2D, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):
www.c2d.ch (Zugriff am 30.09.2015)

CNE (nationale Wahlkommission Portugals): Wahlen und Referenden:
www.cne.pt/content/eleicoes-referendos (in portugiesischer Sprache, Zugriff am 30.09.2015)

Direct Democracy Navigator: www.direct-democracy-navigator.org (Zugriff am 05.09.2015)

Lei Orgânica do Regime do Referendo
http://bdjur.almedina.net/csinopse.php?field=doc_id&value=62516 (Zugriff am 30.09.2015).

Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015): Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin
www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf (Zugriff am 30.09.2015).

Suchmaschine für direkte Demokratie: www.sudd.ch (Zugriff am 06.10.2015)

Verfassung Portugals: www.verfassungen.eu/p/ (in deutscher Sprache, Zugriff am 07.10.2015)