

# **Volksabstimmungen in Bulgarien. Eine Übersicht**

21.12.2016  
(aktualisierte Version)

Frank Rehmet  
[frank.rehmet@mehr-demokratie.de](mailto:frank.rehmet@mehr-demokratie.de)

Neelke Wagner  
[neelke.wagner@mehr-demokratie.de](mailto:neelke.wagner@mehr-demokratie.de)

**Inhaltsverzeichnis**

**1. Einleitung und Begriffsbestimmung ..... 2**

**2. Regelungen ..... 3**

    2.1 Direktdemokratische Verfahren ..... 3

    2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung ..... 4

**3. Praxis: Volksentscheide in Bulgarien ..... 4**

    3.1 Direktdemokratische Verfahren ..... 4

    3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung ..... 5

**4. Literatur und Links..... 6**

## 1. Einleitung und Begriffsbestimmung

Bulgarien hat seit 1991 fünf Volksabstimmungen erlebt. Dieses Länderprofil gibt einen kurzen Überblick über die Regelungen und Praxis des Landes. Bulgarien kennt als eines von wenigen europäischen Ländern das direktdemokratische Verfahren der Volksinitiative, die Bürger/innen können also selbst Volksabstimmungen auslösen. Negativ zu Buche schlägt das sehr hohe Beteiligungsquorum beim Volksentscheid, das alle fünf Abstimmungen scheitern ließ.

*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 alle „von oben“ eingeleiteten Volksabstimmungen, die auch „Präsidential- bzw. Parlamentsreferenden“ oder „Plebiszite“ genannt werden (englisch: „top-down“), konsultative Volksbefragungen, unverbindliche Volkspetitionen (Anregungen), sowie Verfahren zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments/Herbeiführung von Neuwahlen.<sup>1</sup>

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

## 2. Regelungen

### 2.1 Direktdemokratische Verfahren

**Tabelle 1: Direktdemokratische Verfahren in Bulgarien**

Regelung / Verfahrenstyp (in Kraft seit)	Regelung	Praxis (Anzahl Volksentscheide)
Volksinitiative (in Kraft seit 1991)	Volksbegehren 400.000 Unterschriften (= 4,7 %) vor 2015: 500.000 (5,9 %)  Sammelfrist: 3 Monate  Volksentscheid mit Beteiligungsquorum: Die Stimmbeteiligung muss so hoch sein wie die Beteiligung an der letzten Parlamentswahl.	4

Quellen: www.sudd.ch, eigene Recherchen.

In Bulgarien regeln Art. 42 Abs. 2 der Verfassung und das Referendumsgesetz das direktdemokratische Verfahren der Volksinitiative. Die Verfassung schreibt allerdings nur den Grundsatz fest, dass Themen von „nationaler Bedeutung“ zur Abstimmung kommen können. Im Ausführungsgesetz ist folgendes geregelt:

- *Unterschriftenquorum*: Mit 400.000 Unterschriften – was 4,7 Prozent der Wahlberechtigten entspricht – können die Bürger/innen eine Volksabstimmung beantragen. Sammeln sie weniger als 400.000, aber mindestens 250.000 Unterschriften, muss das Parlament die Vorlage beraten, es kommt jedoch nicht zur Volksabstimmung (siehe unten, *Volkspetition*).
- Die *Sammelfrist* für die Unterschriftensammlung beträgt drei Monate. Die Unterschriften können frei gesammelt werden.
- Das Parlament hat drei Monate Zeit, um über den Antrag zu beraten; die/der Staatspräsident/in muss die Volksabstimmung mindestens drei Monate im Voraus ausschreiben.
- *Beteiligungsquorum*: Das Ergebnis der Volksabstimmung ist nur dann gültig, wenn sich mindestens so viele Menschen wie bei der letzten Parlamentswahl beteiligt haben. Falls die Abstimmung ungültig ist, sich aber mindestens 20 Prozent beteiligt haben, findet eine Debatte im Parlament statt.

## 2.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung

### *Präsidential-parlamentarisches Referendum*

Das Parlament kann nach Art. 42 Abs. 2 der Verfassung und nach dem Referendumsgesetz selbst eine Volksabstimmung einberaumen, allerdings nur auf Vorschlag der/des Präsidentin/Präsidenten.

### *Unverbindliche Volkspetition*

Laut Referendumsgesetz können die Bürger/innen selbst einen Gesetzentwurf ins Parlament einbringen. Das Gesetz sieht folgende zwei Möglichkeiten hierfür vor:

- Falls mindestens 250.000 Unterschriften (2,9 Prozent der Wahlberechtigten) und weniger als 400.000 für eine Volksinitiative gesammelt werden, muss das Parlament die Vorlage beraten und entscheidet letztlich über den Gesetzentwurf.
- Falls in einem Volksentscheid eine Abstimmungsmehrheit und eine Beteiligung von über 20 Prozent, aber nicht der letzten Parlamentswahl erreicht wird, findet ebenfalls eine Debatte und eine Letztentscheidung im Parlament statt.

## 3. Praxis: Volksentscheide in Bulgarien

### 3.1 Direktdemokratische Verfahren

Seit Inkrafttreten der neuen Verfassung 1991 gab es in Bulgarien vier Volksentscheide aufgrund eines direktdemokratischen Verfahrens.

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

Nr.	Datum	Thema	Stimme- beteiligung (In %)	PRO-Stimmen in %	Ergebnis
1	27.01. 2013	Für den Weiterbau eines Atomkraftwerks	20,2	60,6	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht) *
2	6.11.2016	Für die Einführung des Mehrheitswahlrechts	50,9	81,8	Unecht gescheitert Beteiligungsquorum nicht erreicht) **
3	6.11.2016	Für Einführung der Stimmpflicht bei Wahlen und Abstimmungen	50,9	70,4	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht) **
4	6.11.2016	Für starke Reduzierung der staatlichen Parteienfinanzierung	50,9	82,8	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht) **

Anmerkungen:

Das Beteiligungsquorum 2013 betrug 60,2 Prozent = Beteiligung der Parlamentswahl 2009.

Das Beteiligungsquorum 2016 betrug 51,0 Prozent (= mind. 3.500.585 Abstimmende wie bei der Parlamentswahl 2014).

Quellen: www.sudd.ch, eigene Berechnungen.

**2013: Atomkraft**

Die Regierung hatte die Arbeiten an dem seit 1984 geplanten Atomkraftwerk in Belene wegen zu hoher Kosten eingestellt. Die sozialistische Oppositionspartei BSP wandte sich gegen die Entscheidung und organisierte die Volksinitiative maßgeblich mit, die mit knapp 544.000 gültigen Unterschriften erfolgreich war.

Bei der Abstimmung galt ein Beteiligungsquorum von 60 Prozent, gemäß der Wahlbeteiligung bei der letzten Parlamentswahl 2009. Diese sehr hohe Hürde wurde nicht annähernd erreicht, es nahmen nur 20,2 Prozent teil, somit war die Abstimmung ungültig.<sup>2</sup>

**2016: Reformen des politischen Systems (3 Vorlagen)**

Eine politische Reformbewegung um den Fernsehmoderator Slawi Trifonow sammelte Unterschriften für insgesamt sechs Volksinitiativen. Das Unterschriftenquorum von 4,7 Prozent wurde jeweils erreicht. Drei der sechs Reformvorschläge erklärte das Verfassungsgericht für unzulässig. Über die drei anderen Vorlagen wurde am 6. November 2016 abgestimmt.

Für die drei Abstimmungen galt ein Beteiligungsquorum von 51 Prozent (3,5 Mio. Abstimmende bei der letzten Parlamentswahl 2014 / 6,86 Mio. Stimmberechtigte bei der Volksabstimmung 2016). Diese hohe Hürde wurde ganz knapp nicht erreicht, obwohl zugleich die Präsidentschaftswahlen stattfanden. Die Beteiligung betrug 50,86 Prozent, somit waren die Abstimmungen trotz deutlicher Mehrheiten für die Reformvorschläge ungültig.<sup>3</sup>

**3.2 Sonstige Verfahren der Bürgerbeteiligung**

Es gab noch eine weitere Volksabstimmung, die „von oben“ – vom Parlament auf Vorschlag des Präsidenten – angesetzt wurde.

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

Nr.	Datum	Initiator	Thema	Stimm- beteiligung (in %)	PRO-Stimmen in % der Abstimmenden	Ergebnis
1	25.10. 2015	Präsident und Parla- ment	Für elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen	39,3	69,5	Unecht gescheitert (Beteiligungsquorum nicht erreicht)

Anmerkung: Das Beteiligungsquorum betrug 51 Prozent = Beteiligung der letzten Parlamentswahl 2014.  
Quellen: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch), eigene Recherchen.

Staatspräsident Rossen Assenow Plewneliew beantragte, drei Fragen zur Volksabstimmung zu bringen: Das Mehrheitswahlrecht, die Wahl- und Stimmpflicht sowie die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen. Das Parlament ließ jedoch nur eine der drei Fragen, die zur elektronischen Stimmabgabe, zu. Der Präsident legte den Abstimmungstermin auf den 25. Oktober 2015, den Tag der Kommunalwahlen 2015, um die Beteiligung zu erhöhen.

2 Zu den Hintergründen vgl. taz.de (2013) und Spiegel Online (2013).  
3 Zu den Hintergründen vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) sowie <http://www.novinite.com/articles/177163/What+Is+Bulgaria+%27s+Voting+System+%3Cb%3EReferendum%3C/b%3E+About%3E>. (bulgarische Nachrichtenagentur).

Im Vorfeld der Abstimmung änderte das Parlament das Referendumsgesetz in zwei Punkten: Staatsangehörigen im Ausland wird die Teilnahme an Volksabstimmungen erlaubt und das Unterschriftenquorum für eine Volksinitiative wurde von 500.000 auf 400.000 Unterschriften gesenkt.<sup>4</sup> Der Abstimmungskampf selbst und der Volksentscheid verliefen durchaus kontrovers und politisch.<sup>5</sup> Doch auch diese zweite Abstimmung war ungültig. Zwar stimmten 69,5 Prozent für die Vorlage, jedoch wurde mit 39,3 Prozent nicht die geforderte Mindestbeteiligung erreicht.<sup>6</sup>

#### **Fazit**

Alle Volksabstimmungen in Bulgarien, vier „von unten“ und eine „von oben“ initiiert, scheiterten am viel zu hohen Beteiligungsquorum, das in Bulgarien der Beteiligung an den letzten Parlamentswahlen entspricht (2013: 60 Prozent, 2015: 51 Prozent). Das erzeugt Frustration. Hier besteht dringender Reformbedarf, wenn das Instrument der Volksabstimmung nicht weiter diskreditiert werden soll.

#### **4. Literatur und Links**

*C2D*, Centre for Research on direct democracy, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA):  
[www.c2d.ch](http://www.c2d.ch) (Zugriff am 06.12.2016)

*Direct Democracy Navigator*: [www.direct-democracy-navigator.org](http://www.direct-democracy-navigator.org) (Zugriff am 11.12.2016)

*Rehmet, Frank / Weber, Tim (2015)*: Volksbegehrensbericht 2015, herausgegeben von Mehr Demokratie, Berlin, abrufbar unter [www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht\\_2015.pdf](http://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/volksbegehrensbericht_2015.pdf) (Zugriff am 20.10.2016)

*Spiegel Online* (27.01.2013): Bulgarien: Abstimmung über neues Atomkraftwerk gescheitert: [www.spiegel.de/politik/ausland/bulgarien-abstimmung-ueber-neues-atomkraftwerk-gescheitert-a-879957.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/bulgarien-abstimmung-ueber-neues-atomkraftwerk-gescheitert-a-879957.html) (Zugriff am 10.11.2015)

*Suchmaschine für direkte Demokratie*: [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch) (Zugriff am 19.12.2016)

*Stier, Frank (2015)*: Bulgarien unter Beschuss, in Telepolis / heise online vom 6.11.2015, [www.heise.de/tp/artikel/46/46487/1.html](http://www.heise.de/tp/artikel/46/46487/1.html) (Zugriff am 10.11.2015)

*taz.de* (27.01.2013): Atomkraft oder Atomkraft: [www.taz.de/!5074488/](http://www.taz.de/!5074488/) (Zugriff am 9.11.2015)

*Verfassung Bulgariens*: [www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm](http://www.verfassungen.eu/bg/verf91-i.htm) (in deutscher Sprache, Zugriff am 01.12.2016)

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

---

4 Zur Vorgeschichte vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch).

5 Vgl. Stier 2015.

6 Vgl. [www.sudd.ch](http://www.sudd.ch).