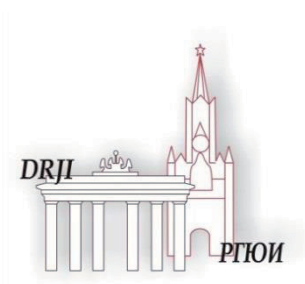


## AUS DER FORSCHUNG



Deutsch-Russisches  
Juristisches Institut/  
Российско-германский  
юридический институт



Deutsch-Russische Juristenvereinigung e.V.



Deutsch-Russische  
Auslandshandelskammer  
Российско-Германская  
внешнеторговая палата

Medienpartner:  **ГАРАНТ**  
ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Das Deutsch-Russische Juristische Institut (DRJI), die Deutsch-Russische Juristenvereinigung e.V. (DRJV) und die Deutsch-Russische Auslandshandelskammer (АНК) schreiben den

Deutsch-Russischen Juristenpreis 2015

aus. Der Preis wird für herausragende rechtsvergleichende Arbeiten im deutsch-russischen Bereich verliehen. Russland und die deutschsprachigen Länder sind historisch, kulturell, wirtschaftlich, politisch und auch juristisch eng verbunden. Der Preis soll den rechtlichen Austausch zwischen Russland und Deutschland/Österreich/Schweiz honorieren und vor allem junge Juristen ermutigen, sich mit diesem Thema wissenschaftlich zu befassen.

Geehrt werden je eine studentische und eine wissenschaftliche Arbeit in jeder Sprache (Russisch und Deutsch). Das Preisgeld beträgt voraussichtlich jeweils Euro 1.000 (insgesamt also Euro 4.000). Die Auswahl erfolgt durch eine Fachjury. Der Preis wird in einem festlichen Rahmen im Herbst 2015 verliehen.

Eingereicht werden können wissenschaftliche Arbeiten aller Art (Promotionen, Monographien, Master- und Bachelorthesen, Diplomarbeiten, Aufsätze etc.), die 2013, 2014 oder 2015 geschrieben oder veröffentlicht wurden und sich mit beliebigen rechtsvergleichenden Themen zwischen den deutschsprachigen Ländern und Russland befassen sowie in deutscher oder russischer Sprache verfasst sind.

Die Arbeiten (mit kurzem Lebenslauf) sind bis 31.03.2015 an:

Rainer.Wedde@hs-rm.de zu übersenden.

Möglich ist auch eine postalische Übersendung (Datum des Poststempels) an:

Wiesbaden Business School

z. Hd. Prof. Dr. Rainer Wedde

Bleichstraße 44

D- 65183 Wiesbaden

Weitere Informationen finden sich unter [www.drjv.org](http://www.drjv.org) bzw. [www.drji.de](http://www.drji.de). Bei Fragen steht Prof. Dr. Rainer Wedde unter der obigen Adresse gern zur Verfügung.

Sponsoren:

**BLC** BALASHOVA  
LEGAL  
CONSULTANTS

**BEITEN BURKHARDT**

**BRAND & PARTNER**

**C L I F F O R D**

**C H A N C E**

**YUST**  
LAW FIRM

 **DERRA, MEYER & PARTNER**

**Rödl & Partner**

**Matthias Farian**

## **Tagungsbericht: 4. Gesellschaftsrechtstag Russland am 23.10.2014 in München**

Zum vierten Mal veranstaltete die Deutsch-Russische Juristenvereinigung e.V. (DRJV, [www.drjv.org](http://www.drjv.org)) den Gesellschaftsrechtstag Russland. Die Veranstaltung fand im Eisernen Haus des Schlosses Nymphenburg, welches im Sommer 2014 nach umfassender Restauration wieder eröffnet wurde, in München statt und wurde vom stellvertretenden Vorsitzenden der DRJV, *Rainer Wedde*, moderiert. Gegenstand der Veranstaltung war die Entwicklung des russischen Gesellschaftsrechts aus wissenschaftlicher Sicht einerseits sowie ihre Auswirkung auf den Rechtsverkehr in der alltäglichen Praxis andererseits. Für diesen Zweck gelang es den Veranstaltern auch in diesem Jahr, ebenso namhafte wie renommierte Experten aus Russland und Deutschland als Referenten zu gewinnen.

*Wedde* zeigte sich in seiner Einführung erfreut, dass der Dialog in inhaltlichen wissenschaftlichen und praxisrelevanten Fragen auch in Zeiten der aktuellen politischen Situation im Zusammenhang mit dem Ukraine Konflikt und dessen Auswirkungen auf das deutsch-russische Verhältnis aufrecht erhalten wird. Wenngleich eine gewisse politische Entfremdung zu besorgen ist, kann im Reformprozess des russischen Zivil- und insbesondere Gesellschaftsrechts eine Annäherung der beiden Rechtsordnungen verzeichnet werden.

Im ersten Vortrag beleuchtete *Evgenij Suchanov* von der Staatlichen Lomonossov-Universität Moskau grundlegende Probleme der jüngsten Reform im Gesellschaftsrecht. Als Mitglied der Kommission zur Überarbeitung des russischen Zivilgesetzbuchs, die infolge des Präsidialerlasses vom 18.07.2008, Nr. 1108 zur Reform des Zivilgesetzbuchs eingesetzt wurde, ist *Suchanov* in den Reformprozess unmittelbar involviert. Die Änderungen in Bezug auf das Gesellschaftsrecht (4. Teil des 1. Buches des russischen Zivilgesetzbuchs/ZGB) sind – jedenfalls ganz überwiegend – zum 01.09.2014 in Kraft getreten. Als Teil des Zivilrechts kommt dem Gesellschaftsrecht besondere Bedeutung zu, da die privaten juristischen Personen die wichtigsten Akteure des Rechtsverkehrs darstellen. Im Vordergrund der Betrachtung stehen dabei die kommerziellen Gesellschaften (Personen- und Kapitalgesellschaften). Nach der geänderten Gesetzeslage können diese juristischen Personen in sieben verschiedenen Gesellschaftsformen organisiert sein. Diese Anzahl konnte im Rahmen der Reform von ca. 40 unterschiedlichen und überwiegend spezialgesetzlich geregelten Gesellschaftsformen erheblich reduziert werden, was zu deutlich mehr Rechtsklarheit führt. Neben den kommerziellen Gesellschaften kennt das neue russische Gesellschaftsrecht die nichtkommerziellen Gesellschaften. Hierzu zählt z. B. nun auch die „Gesellschaft von Immobilieneigentümern“ (Art. 123.12 ZGB). Etwa drei Viertel aller Gesellschaften sind in Form der GmbH (russ. ООО) organisiert.

Bei den Kapitalgesellschaften werden nach amerikanischem Vorbild öffentliche (börsennotierte Aktiengesellschaften) und nichtöffentliche (sonstige Aktiengesellschaften und GmbH) Gesellschaften unterschieden. Hintergrund dieser Liberalisierung der Gesetzgebung ist das Vorhaben Russlands, Moskau als ein internationales Finanzzentrum zu etablieren und internationale Investoren anzulocken. Die Attraktivität russischer Kapitalgesellschaften soll dabei insbesondere durch die Möglichkeit von Gesellschaftervereinbarungen (shareholder agreements) gesteigert werden. Nach neuem Recht ist es nun sehr viel umfangreicher möglich, die gesellschafterinternen Beziehungen durch entsprechende Gesellschaftervereinbarungen auszugestalten. *Suchanov* äußerte sich diesbezüglich jedoch skeptisch, da diese Vereinbarungen geheim und gegenüber Vertragspartnern und dem Rechtsverkehr unbekannt blieben. Ebenso skeptisch zeigte sich *Suchanov* gegenüber der neuen Gesellschaftsform der „Wirtschaftspartnerschaft“. Bei dieser Gesellschaftsform ist die strukturelle Ausgestaltung frei regelbar und bleibt der

Partnerschaftsvereinbarung vorbehalten, welche nicht zum Register der juristischen Personen registriert werden muss und folglich ebenfalls geheim bleibt. Es bleibt aber abzuwarten, ob und wie der Rechtsverkehr diese Gesellschaftsform akzeptiert.

Abschließend ging *Suchanov* auf die Neuerungen im Beschlussmängelrecht ein, welche zwar noch nicht zur vollen Zufriedenheit geregelt seien, im Grundsatz aber zu begrüßen seien.

Im zweiten Vortrag referierte *Joachim Schramm* vom Ostinstitut der Hochschule Wismar zum Thema „Zwischen Liberalisierung und Regulierung – Zur Entwicklung des russischen Gesellschaftsrechts vor dem Hintergrund der Globalisierung“. Aus rechtsvergleichender Perspektive sah *Schramm* eine gewisse Annäherung an die kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen, insbesondere in Bezug auf das Beschlussmängelrecht und die Einführung des „Vier-Augen-Prinzips“ bei der Geschäftsleitung von Gesellschaften. Sofern die Reformbemühungen des russischen Gesetzgebers in dogmatischer Hinsicht in dem einen oder anderen Punkt noch nicht vollkommen gelungen seien, so rief *Schramm* in Erinnerung, dass auch im deutschen Recht die Dogmatik mitunter dem Pragmatismus nachsteht. Als Beispiel nannte *Schramm* die Wohnungseigentümergeinschaft, die keine juristische Person darstellt, aber als solche zu behandeln ist.

Im Anschluss an die ersten beiden, eher allgemein gehaltenen Vorträge erläuterte *Rainer Wedde* (Wiesbaden Business School) in rechtsvergleichender Betrachtung den „Generaldirektor nach neuem Recht“. Zunächst wies *Wedde* auf das allgemeine Problem hin, dass die Gesetzesänderungen bislang nur im Zivilgesetzbuch, aber noch nicht in den Spezialgesetzen (GmbH-Gesetz, Aktiengesetz, Registergesetz) umgesetzt seien. Dies werfe für die praktische Umsetzung der neuen Regelungen zahlreiche Fragen auf. Zunächst wurde in Art. 53 Pkt. 1 ZGB das Vertretungsprinzip statuiert, nachdem die Gesellschaftsorgane Vertretung gem. Art. 182 Pkt. 1 ZGB ausüben. Ferner wurde das bereits angesprochene „Zwei-Schlüssel-Prinzip“ eingeführt, so dass die Geschäftsleitung nunmehr auch aus mehr als einem Generaldirektor bestehen kann. Ausgehend vom Wortlaut des Art. 53 ZGB beleuchtete *Wedde* einige offene Fragen, etwa die Ausgestaltung der Gesamtvertretung, Fragen der Registrierung von mehreren Generaldirektoren und die Unterschiede der Vertretungsmacht im Innen- und Außenverhältnis. Im Gegensatz zum deutschen Recht geht das russische Recht von der Vertretung der Gesellschaft durch einen Generaldirektor aus; Abweichungen hiervon müssen durch die Satzung geregelt werden. Abschließend erläuterte *Wedde* einige Fragen zur Organhaftung. Gegenüber dem deutschen Recht sieht das russische ZGB die Beweislast für Fehlverhalten der Generaldirektoren bei der Gesellschaft. Unklarheiten bestehen bei der Haftung von Kollegialorganen.

Im nächsten Vortrag referierten die Rechtsanwältinnen *Ksenia Ilina* und *Steffen Kaufmann* von DLA Piper München/Moskau zu „Änderungen im Umwandlungsrecht“. Das Umwandlungsrecht ist überwiegend im Zivilgesetzbuch geregelt, ein spezielles Umwandlungsgesetz besteht nicht. Hintergrund von Umwandlungsvorgängen seien in aller Regel steuerliche Überlegungen. Besondere Bedeutung kommt der Umwandlung insofern zu, als es in Russland nahezu keine Asset-Deals gibt und daher zu übertragende Vermögensgegenstände im Rahmen der Umwandlung in eigene Gesellschaften transferriert werden müssen. Im Folgenden zeigten die Referenten die fünf hierzu gesetzlich möglichen Umwandlungsvorgänge auf. Eine wesentliche Neuerung ist dabei, dass es nach neuem Recht nun möglich ist, verschiedene Umwandlungsvorgänge zusammen durchzuführen. Unklarheiten bestehen insofern, wann eine Umwandlung unwirksam oder nichtig ist und was die genauen Konsequenzen sind.

Im vorletzten Vortrag stellte *Andrej Egorov*, stellvertretender Leiter des Forschungszentrums für Privatrecht beim Präsidenten der RF, „Aktuelle Entwicklungen zur Durchgriffshaftung“ dar. Als wesentliche Grundprobleme in diesem Zusammenhang ist zu-

nächst das nach wie vor sehr geringe Stammkapital der Kapitalgesellschaften zu sehen (ca. 200 € bei der GmbH), aufgrund dessen der Durchgriffshaftung besondere Bedeutung zukommt. Ferner führen die sog. „Gesellschafter-Ketten“, also der Umstand, dass die unmittelbaren Gesellschafter nur finanzschwache Gruppengesellschaften von größeren Gesellschaftsstrukturen sind, zu tatsächlichen Problemen bei der Durchsetzung von Haftungsansprüchen. Unklarheiten bestehen insbesondere im Zusammenhang mit der gesamtschuldnerischen Haftung von Mutter- und Tochtergesellschaften (Art. 67.3 Pkt. 2 ZGB) sowie der Haftung auf nicht vollständig einbezahlte Stammeinlagen (Art. 66.2 ZGB).

Im abschließenden Vortrag referierte Rechtsanwalt *Hannes Lubitzsch* (Noerr Moskau) zu „Aktuellem bei den Großgeschäften“. *Lubitzsch* erläuterte die Anordnung des Plenums des Obersten Arbitragegerichts Nr. 28 vom 16.05.2014 und deren Auswirkungen auf die Rechtsanwendung im Zusammenhang mit den Großgeschäften. Diese Geschäfte sind in Art. 46 des russischen GmbH-Gesetzes und Art. 78, 79 des russischen Aktiengesetzes geregelt. Ausgehend von der Rechtsfolge, dass unwirksame Großgeschäfte rückabgewickelt werden müssen, sind die verschiedenen Klarstellungen des Plenums von erheblicher Bedeutung. Diese bestehen unter anderem darin, dass nun die Beweislast beim Kläger liegt, eine Definition für den Begriff der gewöhnlichen wirtschaftlichen Tätigkeit gegeben ist und etwa auch ein Arbeitsvertrag als Großgeschäft angesehen werden kann. Im Allgemeinen habe die Entscheidung des Plenums zu einer deutlichen Verbesserung der Rechtsklarheit geführt, wenngleich einige Unklarheiten fortbeständen.

Die insgesamt gelungene Veranstaltung lebte nicht zuletzt von der hohen Fachkenntnis des Publikums, welche eine rege und tiefgehende Diskussion mit den Referenten ermöglichte. Mit Spannung kann damit auch der nächste Gesellschaftsrechtstag Russland erwartet werden, welcher im Jahr 2016 stattfinden soll.

**Benjamin Reeve**

**Konferenz zum 50-jährigen Bestehen  
der Ostrechtsforschung in Köln:**

**25 Years after the Fall of the Wall – One Law for East and West?  
Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und  
die Venedig-Kommission auf der Suche nach einheitlichen  
rechtlichen Standards (4. Juli 2014)**

Kann sich Europa zum rechtlichen Einheitsraum entwickeln? Kann der Europarat dabei die unterschiedlichen Verfassungstraditionen und Entwicklungen des Menschenrechtsschutzes in Ost- und Westeuropa berücksichtigen? Und wie geht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der die Einheitlichkeit in den Standards der europäischen Menschenrechte definiert und fordert, mit dieser Aufgabe um? Oder, wie es *Angelika Nußberger*, Richterin am EGMR, in ihrem Einführungsvortrag zur englischsprachigen Fachkonferenz formulierte: „25 years – time to look beyond the surface. Where do we stand regarding common grounds?“

Diesen Fragen gingen die Referenten der international besetzten Konferenz nach, die zum Anlass des 50-jährigen Bestehens der Ostrechtsforschung in Köln von dem jüngst umbenannten Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung (ehemals Institut für Ostrecht) veranstaltet wurde.

In ihren Begrüßungsansprachen zur Jubiläumskonferenz erinnerten sowohl der Rektor der Universität zu Köln *Axel Freimuth* als auch der Dekan der juristischen Fakultät *Martin Henssler* an den Werdegang und wissenschaftlichen Wert des Instituts. So genügte seine Arbeit in seiner Ausrichtung bereits in den 1960er-Jahren Ansprüchen, die heute mit den Schlagworten „Internationalität“, „Rechtsvergleichung“ und „Interdisziplinarität“ formuliert werden, erklärte *Freimuth* und bezeichnete die Kölner Ostrechtsforschung in ihrem methodischen Zugang als Vorreiter moderner Wissenschaft.

In den Jahrzehnten seit seiner Gründung veränderten sich die politischen Voraussetzungen für die Rechts- und Osteuropaforschung immer wieder. Nach seiner Gründung 1964 war die Forschung unter Gründungsdirektor *Boris Meissner* zunächst von der Blockkonfrontation des Kalten Krieges und der sog. „Systemforschung“ geprägt. Besonders im Blick war aber damals bereits das Völkerrecht. Den Fragen des Selbstbestimmungsrechts der Völker in der Sowjetunion ging der Gründer des Instituts in diversen Abhandlungen vertieft nach. Durch den „Helsinki-Prozess“ und die Unterzeichnung der KSZE-Schlussakte von 1975 gewann die Untersuchung der Situation der Menschenrechte in den sozialistischen Staaten für die Forschung an Bedeutung. Unter Leitung des seit 1984 amtierenden Institutsdirektors *Georg Brunner* stand das Thema im Fokus des Forschungsinteresses. Anstelle der neun Mitgliedsstaaten des Warschauer Paktes traten 28 unabhängige Staaten, die ihre Rechtsordnungen grundsätzlich neu gestalten mussten und an die Stelle der „Systemforschung“ trat die Analyse dieses Systemwandels. Unter der Leitung von *Angelika Nußberger*, die dem Institut seit 2002 vorsteht, konzentriert sich die Forschung auf die Analyse der Rechtsordnungen der Länder Mittel- und Osteuropas sowie der GUS-Staaten und der Länder Zentralasiens aus verfassungs-, staats- und völkerrechtlicher Sicht unter besonderer Berücksichtigung der Fragen der Menschen- und Bürgerrechte einschließlich der Rechte nationaler Minderheiten.

Den wissenschaftlichen Teil der Konferenz eröffnete *Angelika Nußberger*, indem sie in Erinnerung rief, wie unterschiedlich die rechtliche Entwicklung in den Nachfolgestaaten der UdSSR verlaufen und, dass auch die formale Transformation teils noch nicht ganz abgeschlossen sei. *Nußberger* formulierte zur Arbeit des EGMR in Bezug auf den Vergleich von „Ost“ und „West“ allgemeine Ausgangspunkte und Unterschiede. Zu den

Ausgangspunkten zähle erstens der europäische Konsens, in alle Verfassungstexte die Konzepte und Prinzipien der Grundrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung aufgenommen zu haben. Zweitens, dass diese Konzepte und Prinzipien aufgrund regional und historisch divergierender Rechtstraditionen durch die Staaten auf unterschiedliche Weise gefüllt wurden. Drittens, dass der gemeinsame institutionelle Rahmen in Europa nach gemeinsamen Anforderungen und Standards verlangt, dieses Recht zu prüfen. Unterschiede zeigten sich jedoch bereits am Gericht in der unterschiedlichen Bezahlung der Richter, die in Abhängigkeit vom Lebensstandard des Herkunftslandes festgesetzt werde. Dass jedoch der Gedanke gemeinsamer Standards grundsätzlich keine Abweichungen akzeptiert, könne bereits an der Anwendung der in „osteuropäischen“ Fällen entwickelten Standards auf „westeuropäische“ Sachverhalte abgelesen werden.<sup>1</sup>

Zum Abschluss des ersten Panels sprach *Simona Granata-Menghini*, Vizesekretärin der Venedig-Kommission, über die kasuistische Arbeitsweise der Venedig-Kommission, deren Arbeitsschwerpunkt bei der Ausarbeitung ihrer Gutachten die Berücksichtigung der Landesspezifika und rechtlichen Traditionen bei der Umsetzung europäischer Rechtsprinzipien sei. In Bezug auf sog. neue Demokratien beschrieb sie einen Mangel an rechtlicher Tradition, der beispielsweise einen höheren Schutz der Opposition und unabhängige Wahlkommissionen nötig mache. Als Besonderheit der postsowjetischen Staaten stellt *Granata-Menghini* die Fülle an Details dar, die in Gesetzestexte aufgenommen werden. Dies sei in der Vergangenheit Grund für Kritik durch die Venedig-Kommission gewesen, da man nach dem grundsätzlichen Verständnis der allgemeinen Handlungsfreiheit „erlaubt ist, was nicht verboten ist“, keinen Grund für die Aufzählungen dessen sah, was erlaubt ist. Da es in den postsowjetischen Staaten aber keine Tradition gäbe, seine Freiheiten ungehemmt auszuüben und manche Richter zudem keine Freiheiten anerkennen, die nicht explizit im Gesetz genannt werden, versteht die Kommission dieses Vorgehen heute als Form des Schutzes und des Versuchs, den Menschen die eigenen Freiheiten nahezubringen. In der landesspezifischen Herangehensweise der Venedig-Kommission sah die Vizesekretärin zwar, dass andersartige Mittel akzeptiert würden, sich aber dadurch keine unterschiedlichen Standards entwickelten und nicht mit zweierlei Maß gemessen würde.

*Nina Vajic*, ehemalige Richterin am EGMR (Kroatien) und Präsidentin der Sektion I, eröffnete mit ihrem Vortrag „The Search for Common Standards“ das zweite Panel. Sie beschrieb die sog. „double standards“ als Begleiterscheinung des Transformationsprozesses, dem aber nicht zu viel Raum gegeben werden dürfe, da er die Menschenrechtskonvention gefährde. Die Fälle aus den neuen Mitgliedsstaaten unterschieden sich von den bisherigen, wobei sich die Rechtssysteme als Herausforderung auf dem Weg zur Rechtsstaatlichkeit darstellten. An dieser Kernproblematik zeige sich, ob eine tatsächlich unterschiedliche Beurteilung oder doch nur eine Berücksichtigung historischer, legaler und kultureller Spezifika vorliege. Die „osteuropäischen Fälle“ waren zu ihrer Amtszeit zunächst deshalb anders, weil sich regelmäßige Fragen der Organisation und Funktion des Gerichtswesens stellten und außerdem, weil sich die Frage nach der Berücksichtigung des jeweils eigentümlichen Transformationskontextes immer wieder stellte. Zu viele Ausnahmen hinsichtlich der Transformation schaffen Maßstäbe, die zu unterschiedlichen Standards führten könnten, und „double standards“ seien für das Gericht nicht praktikabel. Vielmehr gehöre die Hilfe und das Drängen zur Veränderung zu den Aufgaben des EGMR. Er müsse helfen, Rechtsstaatlichkeit zu errichten, einheitliche Standards ansetzen und die Entwicklung beobachten.

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise: *Guja v. Moldova* [GC], No. 14277/04, 12 February 2008, Information Note No. 105 und *Heinisch v. Germany* [V], No. 28274/08, 21 July 2011, Information Note No. 143.

Zum Ende des zweiten Panels stellte sich *Péter Paczolay*, Präsident des ungarischen Verfassungsgerichts, den Fragen „Wieviel europäische Weisheit benötigen Transformationsländer?“ und „Wie nutzen sie diese?“ aus der Perspektive einer „neuen Demokratie“. *Bill Bowring* aus London übernahm die Aufgabe, die Perspektive einer „alten Demokratie“ darzustellen. In der ersten Phase der Transformation sei die Demokratisierung in Ungarn durch Transplantation erfolgt. Deutsche und italienische Verfassungstexte seien teilweise lediglich in die ungarische Verfassung übersetzt worden. Der Einfluss des Verfassungsgerichts war zu dieser Zeit immens und das Gericht bezog sich bei seiner Rechtsprechung bereits vor der Ratifikation der EMRK auf das EGMR und das deutsche Bundesverfassungsgericht. Die entliehenen europäischen Verfassungswerte und Prinzipien seien heute aber schwierig umzusetzen. Denn die vorher gelebte Rechtskultur sei tief verwurzelt und schwerlich zu ignorieren oder zu entfernen. Das System funktioniere, so *Paczolay*, sei aber anfällig und müsse daher behutsam behandelt werden. Verfassungsrechtliche Anpassungen seien problematisch, da sie große Mehrheiten benötigen. *Bowring* hält die Kategorisierungen von Weisheit und Mentalität für problematisch. Weisheit sei vielmehr die mit der Zeit angehäufte Erfahrung, denn Stammeskonflikte gehörten genauso zu Europa wie Imperien und Sezessionsprozesse. Er sieht deutliche Parallelen im ehemaligen Verhältnis des Vereinigten Königreichs zu Irland und dem heutigen Verhältnis Russlands zur Ukraine. Er stellte die Frage nach dem Beginn der europäischen Weisheit. Dabei schloss er 1945 aus, da Spanien, Portugal und Griechenland noch autoritär regiert wurden und Großbritannien und Frankreich den Prozess der Dekolonisierung hinter sich bringen mussten. Er behauptete, dass von europäischer Weisheit – wenn überhaupt – erst seit 1990 gesprochen werden kann, als die dichotome Politik Europas und der Sowjetunion endete und sich die Bedeutung des EGMR ausweitete.

*Lech Garlicki*, ehemaliger Richter des EGMR (Polen) und am polnischen Verfassungsgericht, antwortete zu Anfang des dritten Panels auf die Frage, ob er ein „Richter in zwei verschiedenen Welten“ gewesen sei. Kann er doch als einziger der Referenten auf Erfahrungen als Richter des polnischen Verfassungsgerichts und des EGMR zurückblicken. *Garlicki* stellte Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Identitäten der Institutionen und der Modi Operandi dar. Er beschrieb die Entwicklung beider Gerichte und als einen grundlegenden Unterschied, dass in Polen Kreativität gefordert war, da bis 1997 kein Verfassungstext vorlag, nach dem geurteilt werden konnte und es am EGMR nach seiner Reform 1998 vor allem darum ging Alt und Neu zu kombinieren. Auch die enge Zusammenarbeit mit dem polnischen Parlament und dem Obersten Gerichtshof bedeuteten in den Anfangsjahren des polnischen Verfassungsgerichts einen sehr direkten Einfluss auf die ökonomische und soziale Ordnung in Polen. Die Arbeit am EGMR als „einer Art Verfassungsgericht“ hingegen hinterließ nur einen vagen Eindruck davon, welche Resultate die Entscheidungen des EGMR nach der Reform lieferten.

Im Diskussionspanel erörterten drei aktuelle Richter des EGMR unter der Moderation von *Lauri Mälksoo*, Professor für Internationales Recht der Universität Tartu, mögliche unterschiedliche Standards unter der Leitfrage: „Alle Staaten sind gleich, doch manche sind gleicher als andere?“. Richterin *Ganna Yudkivska* (Ukraine), Richterin *Ineta Ziemele* (Lettland) und Richter *Mark Villiger* (Liechtenstein), Präsident der Sektion V, plädierten für einen sorgsamen Umgang mit dem Begriff „double standards“. So könne beispielsweise die Misshandlung von Tatverdächtigen nur vor dem Hintergrund der genauen Umstände bewertet werden. Als Beispiel diente u. a. die Verweigerung einer Brille in der Untersuchungshaft vor dem Hintergrund der provokanten Frage, ob der Indikator der Dioptrienstärke in einem französischen Fall von geringerer Bedeutung sei als in einem Fall aus Russland. Bereits die Struktur und Konzeption des Themas sei problematisch. Unter der Forderung nach einheitlichen Standards verberge sich zudem

der Ermessensspielraum als „verdächtiges Konzept“. Komplexe sachliche Zusammenhänge seien jedoch nicht immer auf eine einfache Anwendung von Rechtsformeln zu reduzieren, so Richterin *Ziemele*. Richterin *Yudkivska* führte zudem aus, dass die unterschiedlichen Maßstäbe von zwei Seiten beleuchtet werden müssten: Selbstverständlich könne ein Unterschied in der Rechtsprechung bei Individualbeschwerden nicht direkt als divergierender Standard gelten. Ein in der Öffentlichkeit vermuteter zweiter Aspekt sei ein „gerichtspolitischer“: Der EGMR habe die Strategie aufgenommen, Staaten mit hoher rechtsstaatlicher Reputation ausführlich zu kritisieren, da dies eine höhere Reputation für den Gerichtshof bedeute. *Yudkivska* verweist darauf, dass Staaten, denen weniger Vertrauen in Menschenrechtsfragen entgegengebracht werde und in denen die Rechtsverletzungen offensichtlich seien, eine weniger nuancierte Begutachtung des Falls erhielten, da systemische Probleme einfacher zu analysieren und zu beurteilen seien. Richter *Villiger* sprach nicht nur von „double standards“, sondern von „multiple standards“. Diese könnten in einer Konvention, die auf alle gleich angewandt wird, recht hilfreich sein, da der Ermessensspielraum für alle Fälle bezüglich Art. 8-13 EMRK a priori divergiere.

Zum Abschluss der Konferenz entwarf der Kulturwissenschaftler *Ulrich Schmid* von der Universität St. Gallen in seinem Vortrag „Wie viele Rechtskulturen gibt es in Europa? Warum Geschichte, Religion und Ideologie von Bedeutung sind“ eine Ikonografie des osteuropäischen Rechts mit Schwerpunkt auf Russland.

**Thomas Hüttel**

## **6. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2013/14 – Mittel- und Osteuropa/ Österreich – Schweiz – Deutschland“**

Am 5. und 6. Dezember 2013 fand in Dresden die jährliche Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD)<sup>1</sup> statt. Sie hatte die Entwicklung der sachunmittelbaren Demokratie<sup>2</sup> zum Thema. Mit der mittlerweile sechsten Auflage hat sich die wissenschaftliche Tagung in Dresden etabliert und wird als Treffpunkt von der Fachwelt genutzt. Unterstützt wurde die Veranstaltung von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO)<sup>3</sup> und dem Dresdner Osteuropa-Institut (DOI)<sup>4</sup> sowie der Juristischen Fakultät und dem Institut für Politikwissenschaften der TU Dresden.

Der Schwerpunkt lag in diesem Jahr auf ausgewählten Staaten aus Mittel- und Osteuropa. Zudem wurden aktuelle Entwicklungen in unseren Nachbarländern Schweiz und Österreich erörtert. Eine Analyse der aktuellen Debatte um die Einführung von Volksgesetzgebung im Zuge der Regierungsbildung in Deutschland war der Schwerpunkt am zweiten Tagungstag. Der erste Tag der wissenschaftlichen Veranstaltung war von Vorträgen, die den Blick auf einzelne Länder und Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa richteten, geprägt. Die Moderation übernahm für diesen Tag *Klaus Poier* (Universität Graz), Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des DISUD.

Nach Begrüßungen durch den Kanzler der Technischen Universität Dresden, *Wolf Eckhard Wormser*, leitete *Peter Neumann*, Direktor des DISUD, die Tagung ein. Er wies auf die jüngste Debatte in Deutschland hin, dass das Themenfeld der sachunmittelbaren Demokratie und der Volksgesetzgebung noch immer hochaktuell ist und relevantes Forschungsfeld darstellt.<sup>5</sup>

Den Reigen der zu betrachtenden Länder eröffnete *Herbert Küpper* (Institut für Ostrecht München mit Sitz in Regensburg) mit einem Blick auf die Entwicklung der sachunmittelbaren Demokratie in Ungarn. Er konnte einen Wandel hinsichtlich der Nutzung von Instrumenten der sachunmittelbaren Demokratie vor 2010 und danach darlegen und mit dem Fokus auf die Ausgestaltung der neuen Verfassungen deutlich machen, wie sehr

---

<sup>1</sup> <http://www.disud.de>.

<sup>2</sup> Der Ausdruck „sachunmittelbare Demokratie“ geht auf *Peter Neumann* zurück und soll den Unterschied zwischen den zwei Formen unmittelbarer Demokratie Rechnung tragen. Nach der vom Institut übernommenen Typologie sind Wahlen personalunmittelbare und Abstimmungen sachunmittelbare Demokratie. Vgl. dazu *P. Neumann*, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden 2009.

<sup>3</sup> <http://www.dgo-online.org>.

<sup>4</sup> <http://www.doi-online.org>.

<sup>5</sup> So wurden im Zuge der Koalitionsverhandlungen im November 2013 zwischen SPD und CDU auch die Einführung von Instrumenten der sachunmittelbaren Demokratie auf Bundesebene diskutiert, aber nicht umgesetzt, vgl. *R. Roßmann*, Union und SPD wollen bundesweite Volksabstimmungen, <http://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-union-und-spd-wollen>, Januar 2014; *P. Neumann*, Gesetzgebungstechnik und direkte Demokratie in Deutschland – Plädoyer für eine Neuordnung der Volksgesetzgebung und der qualifizierten Massenpetitionen im Landesverfassungsrecht in Deutschland, in: *P. Neumann/D. Renger* (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/10 – Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa, Baden-Baden 2012, S. 13-28.

es von der Art des politischen Systems abhängt, wie diese Instrumente genutzt werden können. Er bezeichnete das politische System Ungarns als eine Art von „kupiertem Parlamentarismus“,<sup>6</sup> der durch seine Beschränkung zugunsten der Exekutive gekennzeichnet sei, weshalb auch die Elemente der Volksgesetzgebung eingeschränkt werden können oder keine Wirkung entfalten.

Die nächsten beiden Vorträge nahmen die baltischen Länder in den Fokus. Zum einen gab *Evren Somer*, Mitarbeiter am schweizerischen Partnerinstitut des DISUD, dem C2D,<sup>7</sup> einen Überblick über rechtliche Regelungen und Empirie in den drei Staaten des Baltikums, während *Thomas Hoffmann*, DAAD-Lektor an der Universität Tartu, die Wirkungsweise der Instrumente sachunmittelbarer Demokratie an drei Einzelfallbeispielen aus jeweils einem Staat aufzeigte. *Somer* kam zu dem Ergebnis, dass zwar eine reiche Vielfalt an Instrumenten der sachunmittelbaren Demokratie rechtlich geregelt sei, jedoch die Bürger diese nur mangelhaft nutzten und somit ihre Souveränität nicht voll ausschöpften.<sup>8</sup> *Hoffmann* stimmte ihm in dieser Feststellung zu und konnte mit den drei Beispielen deutlich machen, dass die Nutzung der unmittelbaren Demokratie in den Ländern negative Folgen habe oder sogar von der Regierung ignoriert werde. Während das Referendum zur Einführung des Russischen als zweiter Amtssprache in Lettland 2012 die Gräben zwischen den Volksgruppen noch vertiefte, wird das Referendum in Litauen in demselben Jahr, wo die Bürger einen Neubau des Atomkraftwerkes mehrheitlich ablehnten, von der Regierung ignoriert, da dennoch ein Neubau weiterhin geplant wird. In Estland wiederum blieb eine Online-Unterschriftensammlung 2012 gegen einen Spendenskandal wirkungslos.<sup>9</sup>

Ein weiteres osteuropäisches Land, in dem sachunmittelbare Demokratie folgenlos blieb, ist Rumänien, worüber *Axel Bormann* (Institut für Ostrecht München) referierte. Er stellte die verschiedenen Elemente sachunmittelbarer Demokratie vor, welche in vier Artikeln der Verfassung geregelt sind. Während Art. 2 Abs. 1 der rumänischen Verfassung die Rechte des Bürgers grundsätzlich beschreibt, regeln die anderen drei Artikel die Nutzung spezifischer Instrumente. Art. 74 der rumänischen Verfassung ist dabei dem Referendum und der Gesetzesinitiative, Art. 90 dem Präsidentialreferendum und Art. 150 der Verfassungsänderung im Wege der Volksinitiative gewidmet.<sup>10</sup> Generell, so *Bormann*, ähnele Rumänien mit einem eingeschränkt funktionierenden System Ungarn, aber auf eine andere Weise, wodurch auch die sachunmittelbare Demokratie bisher nicht zum Tragen komme. Während im erstgenannten Land ein starker Staat mit Fixierung auf die Regierung vorherrsche, lasse sich in Rumänien eher ein geschwächter Staat ausmachen, der vor allem durch die Polarisierung zwischen Regierung und Präsident geprägt sei.<sup>11</sup>

Bei der Analyse der aktuellen Entwicklungen der sachunmittelbaren Demokratie in Russland stellte *Antje Himmelreich* im nächsten Referat im Gegensatz dazu einen positiven Trend fest. Zwar bescheinigt sie auch für Russland den Behörden und parlamentarischen Vertretern auf föderaler und auf Landesebene ein generelles Misstrauen gegenüber

<sup>6</sup> *H. Küpper*, Ungarns neues Grundgesetz von 2011 und seine Änderungen (Teil 1), WiRO 2013, S. 353 (356).

<sup>7</sup> Centre for Research on Direct Democracy, <http://www.c2d.ch>.

<sup>8</sup> Er gab die Zahl aller Abstimmungen mit 36 innerhalb der 22 Jahre von 1991 bis 2013 an.

<sup>9</sup> Vgl. *T. Hoffmann*, Sachunmittelbare Demokratie im Baltikum, in: P. Neumann / D. Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/11 – Mittel- und Osteuropa, Baden-Baden 2012, S. 309-327.

<sup>10</sup> *M. Verlade*, Direkte Demokratie in Rumänien, in: *Neumann/Renger*, Fn. 9, S. 211-219.

<sup>11</sup> *M. Verlade*, Fn. 10; für einen internationalen Überblick über die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa vgl. *F. Grotz*, Direkte Demokratie in Mittel- und Osteuropa. Befunde und Perspektiven des internationalen Vergleichs, in: *Neumann/Renger*, Fn. 9, S. 13-34.

den Elementen der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen, jedoch nicht auf der regionalen Ebene. Gerade hier, so *Himmelreich*, zeige sich ein verstärktes Bewusstsein der Stadtregierungen und Gemeindevertreter, das Volk bei erkannten Missständen und Fehlentwicklungen eher einzubinden als zu unterdrücken, um Unmut in der Bevölkerung schon lokal zu begegnen. Unsicher war sie sich darüber, ob sich dieser Trend auf höherer Ebene fortsetzen würde oder nur lokal begrenzt bliebe.<sup>12</sup>

Im Anschluss folgte am Nachmittag des ersten Tages eine Buchvorstellung von *Hsu, Yu-Fang*, einer Doktorandin von *Frank Decker* (Universität Bonn), Mitglied des Vorstands des DISUD, mit dem Thema „Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland: Eine Untersuchung zum ideen- und realgeschichtlichen Ursprung der Volksgesetzgebung“.<sup>13</sup> *Decker* wies auf die Relevanz des Themas hin, da hiermit erstmals wissenschaftlich die Entwicklung der Einstellung zur unmittelbaren bzw. direkten Demokratie in Sachfragen ideengeschichtlich erforscht werde. Zudem formulierte sie die These, wonach die Einführung von Elementen sachunmittelbarer Demokratie nicht an den Gegnern, sondern an den Befürwortern scheitere, welche zu einseitig und oft unzutreffend argumentierten.<sup>14</sup>

Den Abschluss des Themenbereichs Mittel- und Osteuropa bildete am Abend ein festliches Bankett mit einem Rumänischen Abend unter der Schirmherrschaft des anwesenden rumänischen Botschafters *Lazăr Comănescu* im Hotel Taschenbergpalais Kempinski.

Die Beiträge zu Mittel- und Osteuropa belegen allesamt, dass die von *Neumann* formulierte Bedeutung sozialer, politischer, historischer und kultureller Rahmenbedingungen eine völlig andere Bewertung der sachunmittelbaren Demokratie erfordere als in den Staaten Zentraleuropas.<sup>15</sup>

Am Nikolaustag gehörte der Vormittag mit jeweils zwei Vorträgen zu Österreich und der Schweiz den Entwicklungen der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen in unseren Nachbarstaaten, während der Nachmittag der Analyse der deutschen Entwicklung und Debatte gewidmet war. Die Moderation übernahm an dem Tag *Gerold Janssen*, Mitglied des Vorstands des DISUD.

Zu Beginn erörterte *Klaus Poier* die aktuelle Situation in Österreich. Er zeigte auf, dass auch in unserem Nachbarland aktuell eine Diskussion um eine Reform der Elemente der sachunmittelbaren Demokratie stattfindet. Im Januar 2013 wurde die erste Volksbefragung auf nationaler Ebene mit dem Thema der Reform der Bundeswehr abgelehnt. Im Zuge der Analyse der großen Koalition um die Gründe der Ablehnung entstand eine Debatte um eine Reform der Elemente der sachunmittelbaren Demokratie, die aktuell in einer Kommission beraten wird. Generell herrscht eine Angst vor der Instrumentalisierung der Elemente sachunmittelbarer Demokratie durch populistische Akteure vor, weswegen einer generellen Reform eher mit Vorsicht begegnet wird.<sup>16</sup> Im zweiten Teil stell-

<sup>12</sup> Ebenso zu differenziert positiven Einschätzungen zum Erfolg der Instrumente sachunmittelbarer Demokratie kommt *Burkhard Breig* von der Freien Universität Berlin, der auf Abstimmungserfolge im Umweltbereich und bei der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters hinweist; vgl. *B. Breig*, Sachunmittelbare Demokratie in Russland, in: *Neumann/Renger*, Fn. 9, S. 255-308.

<sup>13</sup> *Yu-Fang Hsu*, Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland. Eine Untersuchung zu den ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung, Baden-Baden 2014.

<sup>14</sup> *F. Decker*, Direktdemokratische Verfahren im Regierungssystem und in der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland, in: T. *Mörschel/M. Efler* (Hrsg.): *Direkte Demokratie auf Bundesebene. Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren im deutschen Regierungssystem*, Baden-Baden 2013, S. 11-20.

<sup>15</sup> *P. Neumann*, *Direkte Demokratie in postkommunistischen Staaten*, Osteuropa-Recht 2011, S. 322 f.

<sup>16</sup> Vgl. *K. Poier*, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: *P. Neumann/D. Renger*, Fn. 5, S. 116-132.

te er sein wissenschaftliches Projekt vor, in dem unter seiner Leitung derzeit versucht wird, ein Datenbankprojekt zu verwirklichen, welches Erklärungsansätze für alle Referenden im Zeitraum von 1945 bis 2010 liefern soll. Dazu sollen an seinem Lehrstuhl zunächst alle Daten zu den Referenden für den Zeitraum gesammelt werden – *Poier* nannte im Vortrag die Zahl von 606 – und zum zweiten bestimmte Parameter und Variable entwickelt werden, welche Einfluss auf die Referenden und deren Wirkung haben. Konkret sprach er von dreien: dem rechtlichen Rahmen, dem sozialökonomischen Kontext sowie der Struktur des Parteienwettbewerbs.<sup>17</sup>

*Werner Pleschberger* stellte im zweiten Referat zu Österreich ebenfalls ein empirisches Projekt zu diesem Themenfeld vor, und zwar zur unmittelbaren Demokratie in Städten. Er untersuchte die Ergebnisse in den sieben größten Städten und ermittelte 33 Fälle von sachunmittelbarer Demokratie. Einen Schwerpunkt seiner Analyse legte der Wissenschaftler dabei auf die verschiedentliche Wirkung der Fragestellung. Dabei kam er zu dem Ergebnis, dass die Art der Fragestellung sehr wohl Einfluss auf das Ergebnis habe und die sachunmittelbare Demokratie in den sieben Städten vor allem zu einer Selbstbindung der Stadtentwicklungspolitik geführt habe und die Bürger bei der Modernisierung der Stadt mitentscheiden konnten. *Pleschberger* sieht die Entwicklung generell positiv, bemängelt aber auch, dass eine mögliche Stadtmodernisierung dadurch verzögert werden könne, da er eine Tendenz zur Politisierung von kleinen Planungsvorhaben sieht.<sup>18</sup>

Im darauf folgenden Referat versuchte *Thomas Milic* (Universität Bern/Zürich) am Beispiel der Schweiz die schwierige Frage nach einer Käuflichkeit von Abstimmungen auszuloten. Er nimmt dabei den Kampagnenaufwand der beteiligten Pro- und Kontraverterter für eine Abstimmung als empirische Messgröße, um einen Einfluss zu ermitteln. Er weist auf das grundsätzliche Problem hin, dass ein Erfolg des jeweiligen Mitteleinsatzes nur im Nachhinein feststellbar sei. Jedoch zeige die Größe des Engagements generell Wirkung. Er kommt zu dem Ergebnis, dass es einen schwachen, messbaren Zusammenhang zwischen inkorrektem Abstimmungsverhalten der Bürger – gegen ihre eigentlichen Interessen – und dem Aufwand der Kampagnen in Ausgaben gebe.<sup>19</sup>

*Christoph Schaltegger* untersuchte eine andere Wirkungsweise von sachunmittelbarer Demokratie in der Schweiz, und zwar deren Wirkung auf den öffentlichen Haushalt. Er bescheinigt der sachunmittelbaren Demokratie eindeutig eine positiv bremsende Wirkung auf die öffentlichen Ausgaben. Er sieht in den mehrheitlich finanzpolitisch konservativen Bürgern eher Bremsen der Finanzausgaben, was zur Prävention von Schulden geführt und stabile Einnahmen, auch der Kommunen, gefördert habe. Jedoch sei die Wirkung nur durch die bestehende Kultur und wirtschaftliche Entwicklung als unterstützende Faktoren möglich gewesen.<sup>20</sup>

Im folgenden zweiten Abschnitt wurden vier Vorträge zur deutschen Situation und Entwicklung vorgetragen. Zunächst stellte Rechtsanwalt *Raphael Leukart* die Rechtslage im Kommunalrecht Sachsens dar, bevor *Olaf Jandura* von der Universität Düsseldorf den Zusammenhang zwischen sachunmittelbarer Demokratie und Massenmedien thematisierte. Er verdeutlichte das Problem einer zunehmend fragmentarischen Medienlandschaft, die nicht hilfreich für eine ausgewogene Berichterstattung zu kontroversen Themen sei. Verbunden mit einem Trend hin zu einem geringeren Interesse der Bevölke-

<sup>17</sup> <http://oeffentliches-recht.uni-graz.at/de/bereich-poyer/assprof-dr-klaus-poyer/>.

<sup>18</sup> *W. Pleschberger/C. Mertens*, Zur Parteipolitisation der direkten kommunalen Demokratie am Beispiel der Großstadt Wien, Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht 18|2012, S. 24-35.

<sup>19</sup> *T. Milic*, Ideologie und Stimmverhalten, Zürich u. a. 2008.

<sup>20</sup> *C. Schaltegger/L. Feld/J. Schellenbach*, The Impact of Referendums on the Centralisation of Public Goods Provision: A Political Economy Approach, Economics of Governance 11|2012, S. 3-26.

rung, sich bei mehreren Medien zu einem Thema zu informieren, führe dies zu einer Ungleichheit der Informierten.<sup>21</sup>

Anschließend stellte *Gebhard Geiger* (Technische Universität München) einen kurzen Abriss dar, wie eine soziologische und ideengeschichtliche Herangehensweise an das Themenfeld der sachunmittelbaren Demokratie aussehen könnte. Er stellte die Frage nach der Akzeptanz einer Norm in einer Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart mit Verweisen auf *Sokrates* und vor allem auf *Max Weber*. Die Betrachtungen zeigten auf, welche Forschungsmöglichkeiten sich für das Thema der Tagung hier noch ergeben könnten.

Die Vorträge schloss *Denise Renger* (Bundesministerium der Justiz), stellvertretende Vorsitzende des DISUD, mit einer Übersicht über die bisherigen Gesetzesentwürfe zur Einführung von Instrumenten der sachunmittelbaren Demokratie auf Bundesebene in Deutschland ab. Anhand der bisherigen sechs Gesetzesentwürfe zwischen 2002 und 2013 wies sie auf deren Schwachpunkte hin: generell eine unsaubere Trennung der Elemente, eine zu starke Fokussierung auf die Initiativgesetzgebung und vor allem eine mangelhafte rechtliche Begründung der Einbindung in die bestehenden Regelungen sei das größte Problem. Sie bezeichnete die Vorschläge als ein reines Oppositionsinstrument ohne den Wunsch nach einer tatsächlichen Umsetzung.

Den Höhepunkt und Abschluss der Tagung bildete die von *Peter Neumann* moderierte Podiumsdiskussion zum Thema „Volksrechte in das Grundgesetz?“. Einleitend erläuterte *Neumann* nochmals die Entwicklung der bisherigen Debatte in Deutschland von der Weimarer Republik über das Dritte Reich, die Anfänge der Bundesrepublik Deutschland und die Zeit der Wende bis heute. Er stellte zusammenfassend fest, dass das Thema der Einführung von Volksrechten in Sachfragen in das Grundgesetz virulent immer ein Thema war. Generell sei aber bei Debatten der Fokus nur auf das Instrument der Initiativgesetzgebung gelegt worden, nicht aber die anderen Formen sachunmittelbarer Demokratie, welche sich auch mit Blick auf die Schweiz als weit erfolgreicher herausgestellt hätten, so zum Beispiel das Finanzreferendum oder das fakultative Referendum. Er bemängelte zusagen die Thematisierung des Begriffs der direkten Demokratie nur in Gegnerschaft zur repräsentativen Demokratie, nicht als deren Ergänzung. Gerade diese einseitige Fokussierung habe zu einer Idealisierung dieses Begriffs als „richtige“ Demokratie geführt, womit das bestehende parlamentarisch-repräsentative System der Bundesrepublik Deutschland als unfertige Demokratie interpretiert worden sei. Gerade dadurch habe die Debatte um die Einführung von Elementen sachunmittelbarer Demokratie nie eine Chance auf Verwirklichung haben können, weil sie von Seiten der die Regierung jeweils stützenden Parteien als das System in Frage stellend abgelehnt worden sei.<sup>22</sup>

Grundsätzlich begrüßte *Arnold Vaatz* (Mitglied des Bundestags) die Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen. Einen gesellschaftlichen Rahmen, in dem sich solche Instrumente durchsetzen ließen, sah er dagegen nicht. Im Zuge der abschließenden Podiumsdiskussion wurde die Reserviertheit gegenüber der Chance auf eine Umsetzung deutlich, indem *Vaatz* zwar die positive Wirkung der Elemente sachunmittelbarer Demokratie durchaus einräumte, aber die Frage stellte, warum eine verfassungsändernde Mehrheit zustande kommen sollte, um ein bestehendes und gut funktionierendes politisches System um Elemente der sachunmittelbaren Demokratie zu ergänzen. Gerade das repräsentative System der Bundesrepublik Deutschland habe sich auch in der Krise be-

<sup>21</sup> *M. Maurer/C. Reinemann/T. Zerback/O. Jandura*, Wähler unter Medieneinfluss. Berichterstattung, Meinungswandel und Medienwirkungen auf unterschiedlich involvierte Wählergruppen, in: *B. Weßels/H. Schoen/O. W. Gabriel* (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2009, Wiesbaden 2013, S. 291-314.

<sup>22</sup> *P. Neumann*, in: ders./*D. Renger*, Fn. 5, S. 13-28.

währt. Der Politikwissenschaftler *Werner Patzelt* von der Technischen Universität Dresden wies dagegen auf die positive Wirkung bestimmter Elemente wie des Referendums hin und unterstrich, dass es wichtig sei, zunächst einzelne Elemente sachunmittelbarer Demokratie einzubauen und nicht gleich systemverändernd die ganze Palette von Instrumenten zu fordern. Zudem warb er für eine differenzierende und offene Betrachtung des Themenfeldes, um mögliche Defizite bei der Wahrnehmung des politischen Betriebs beim Bürger entgegenzuwirken. Die Debatte wurde fast zwei Stunden lang intensiv geführt und war von zahlreichen Fragen und Beiträgen aus dem Publikum begleitet.