

## AUS DER FORSCHUNG

### Sachunmittelbare Demokratie in Mittel- und Osteuropa

**5. Wissenschaftstagung des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der TU Dresden (DISUD an der TUD) und des Dresdner Osteuropa Instituts (DOI):**

#### **„Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2012/2013 – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland – Schweiz/Mittel- und Osteuropa“**

Vom 24.11.2012 bis 25.11.2012 fand in Dresden die 5. Wissenschaftstagung zur „Sachunmittelbaren Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2012/2013“ des DISUD an der TU Dresden<sup>1</sup> in Zusammenarbeit mit dem DOI<sup>2</sup>, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO)<sup>3</sup>, der Juristischen Fakultät und des Instituts für Politikwissenschaften der TU Dresden<sup>4</sup> statt, zu der Wissenschaftler aus Deutschland, der Schweiz, Österreich, Bulgarien und Ungarn anreisten. Zum 3. Mal war hierbei Mittel- und Osteuropa ein Kernthema der Konferenz.<sup>5</sup>

Am Vorabend der Tagung war zum „Serbischen Abend“ mit Teilnehmern aus verschiedenen Wirtschaftszweigen Sachsens und Mittel- und Osteuropas im Hotel *Taschenbergpalais Kempinski* geladen worden.

Die internationale Ausrichtung der Tagung mit Fragestellungen, die die Schweiz und Mittel- und Osteuropa betrafen (u.a. mit Beiträgen zur unmittelbaren Demokratie zu Sachfragen in der Ukraine, Bulgarien, Ungarn und Polen), zeigte, dass eine generalisierende Bewertung sachunmittelbarer Demokratie<sup>6</sup> nicht möglich ist. Dies wurde bereits durch Dr. Peter Neumann, Institutedirektor des DISUD an der TU Dresden, zur Eröffnung der Tagung verdeutlicht.<sup>7</sup>

Die Moderation am Tagungssonntag übernahm über weite Teile Prof. Dr. Klaus Poier, Universität Graz und Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des DISUD an der TU Dresden.

Nach den Vorträgen zur Schweiz von Dr. Nadja Braun Binder vom Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer zu Finanzfragen und direkte Demokratie in den Kommunen und von Dr. Uwe Serdült, Vize-Direktor des c2d<sup>8</sup> im

---

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

<sup>2</sup> www.doi-online.org.

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

<sup>4</sup> www.tu-dresden.de.

<sup>5</sup> Vormals fanden Betrachtungen zu Mittel- und Osteuropa bei der 3. Wissenschaftstagung „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa“ am 19.-21. November 2010 und zur 4. Wissenschaftstagung „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011 / 2012 – Mittel- und Osteuropa / Deutschland nach Stuttgart 21“ am 10.-11. Dezember 2011 statt.

<sup>6</sup> Der auf Neumann zurückgehende Begriff der „Sachunmittelbaren Demokratie“ macht deutlich, dass es zwei Formen der direkten bzw. unmittelbaren Demokratie gibt. Während personalummittelbare Demokratie Personalentscheidungen, d.h. „Wahlen“, zum Gegenstand haben, beschreibt der Begriff der sachunmittelbaren Demokratie unmittelbare Sachentscheidungen, d.h. „Abstimmungen“. Vgl.: Neumann, Sachunmittelbare Demokratie“, 2009.

<sup>7</sup> Neumann, Peter, Direkte Demokratie in postkommunistischen Staaten, OER 2011, S. 322.

<sup>8</sup> Centre for Research on Direct Democracy, www.c2d.ch.

Zentrum für Demokratie Aarau der Universität Zürich zur Direkten Demokratie in den Schweizer Kommunen, begann der Mittel- und Osteuropa betreffende Teil der Konferenz.

Zur Begrüßung ging *Prof. Dr. Horst Brezinski*, TU Bergakademie Freiberg und Kuratoriumsvorsitzender des DOI, insbesondere auf die Bedeutung der Forschung zur sachunmittelbaren Demokratie im Bereich Mittel- und Osteuropa ein und stellte fest, dass durch die wissenschaftlichen Arbeiten an der Schnittmenge von direkter Demokratie und Osteuropaforschung eine wichtige Forschungslücke gefüllt werden kann.

Die direkte Demokratie in den postsozialistischen Verfassungen Osteuropas sei gut ausgebaut, da „nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Diktaturen [...] die Rückkehr zur Demokratie hoch oben auf der Agenda [stand]“<sup>9</sup>. Allerdings bedeutet die bloße Existenz der Normen zur direkten Demokratie nicht, dass diese auch ihrem Zweck entsprechend angewendet werden.<sup>10</sup>

Weiterhin dürften bei den Untersuchungen der zumindest vormals kommunistisch gearteten Länder die spezifischen Besonderheiten der Länder nicht außer Betracht bleiben. So sei „der Wandel von sogenannten ‚Volksdemokratien‘ in der Zeit des ‚realen Sozialismus‘ zu freiheitlichen Demokratien und deren Ankunft im Zeitalter des Postkommunismus [...] mit besonderen Belastungen verbunden, die nicht ohne Auswirkungen auf den Normenbestand, die Praxis und Entwicklung der direkten bzw. unmittelbaren Demokratie in Sachfragen bleiben konnten und können.“<sup>11</sup>

Postkommunistische Staaten haben sich auch nach Meinung der Herausgeber der Tagungsbände noch grundsätzlich mit der Demokratie „anzufreunden“.<sup>12</sup> Ihre „Rahmenbedingungen wie die politische Kultur, die Geschichte der einzelnen Länder, der gemeinsame Hintergrund der kommunistischen Vergangenheit und die jeweils unterschiedliche erfolgte Aufarbeitung derselben beeinflussen ganz maßgeblich die Praxis und den Umgang mit unmittelbarer Demokratie.“<sup>13</sup>

*Prof. Dr. Gerhard Simon*, Universität Köln, stellte mit seinem Beitrag zur Unmittelbaren Demokratie in der Ukraine: die Erfahrungen der „Orangen Revolution“<sup>14</sup> dar, welche Auswirkungen nunmehr nach acht Jahren zu verzeichnen sind und welche Entwicklungen sich in diesem Zeitraum vollzogen haben. Hierbei ging er neben der sachbetroffenden Ausrichtung der unmittelbaren Demokratie auch auf die personalen Elemente unmittelbarer Demokratie ein.

Ebenso wie *Brezinski* bezweifelte er, dass die Revolution nun zu einem kompletten Umbruch des kommunistisch geprägten Systems führen könnte<sup>15</sup>.

Nach dem Beitrag von *Simon* übergab *Poier* das Wort an *Dr. Denise Renger*, BMJ, stv. Vors. DISUD an der TUD, welche die Buchvorstellung des 11. Bandes der Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie „Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa“, der aus der Tagung im Dezember 2010 resultierte, übernahm.

<sup>9</sup> *Küpper, Herbert*, Die Krise der direkten Demokratie in Ungarn, OER 2009, S. 2.

<sup>10</sup> „Allein die Normexistenz in MOE ist kein politisches Argument für die direkte Demokratie.“ *Neumann, Peter*, Fn. 7, S. 322.

<sup>11</sup> *Brezinski, Horst*, in: *Neumann, Peter / Renger, Denise*, Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa, 2012, S. 7.

<sup>12</sup> *Neumann, Peter / Renger, Denise*, in: *Neumann, Peter / Renger, Denise*, Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa, 2012, S. 5.

<sup>13</sup> *Neumann, Peter*, Fn. 10, S. 322.

<sup>14</sup> Ausführlich zur Orangen Revolution: *Simon, Gerhard*, Neubeginn in der Ukraine – Vom Schwanken zur Revolution in Orange, in: Osteuropa (OE), 01/05, S. 16 ff.

<sup>15</sup> Siehe auch: *Simon, Gerhard*, Fn. 14, S. 32 f.

Daraufhin folgte der Beitrag des bulgarischen Referenten *Prof. Dr. Ivo Hristov*, Universität Sofia, über Direct Democracy in Bulgaria, der zunächst über die verschiedenen Instrumente der direkten Demokratie in Bulgarien auf gesamtstaatlicher und kommunaler Ebene referierte. Er stellte kritisch die wichtigsten Rechtsgrundlagen der unmittelbaren Demokratie in Bulgarien vor, wonach vereinzelte Probleme dieser, wie zum Beispiel die Höhe des Quorums (die Wahlbeteiligung der letzten Parlamentswahl ist ausschlaggebend und muss erreicht werden) oder die Verfassungswidrigkeit der Art der Festsetzung des Abstimmungstages,<sup>16</sup> herausgearbeitet worden. Weiterhin bemängelt er, dass direkte Demokratie dazu genutzt wird, Entscheidungen zu verstärken, die bereits getroffen wurden oder nur „unwichtige Themen“ betreffen.<sup>17</sup>

So seien die zwei bisher durchgeführten landesweiten Referenden aus den Jahren 1946 und 1971, die – wie auch einzelne kommunale Referenden – bereits zur Tagung im Jahr 2010 besprochen wurden,<sup>18</sup> bis heute strittiges Thema in Bulgarien.

In Bulgarien sei festzustellen, dass die vorhandenen Instrumente der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler und gesamtstaatlicher Ebene auch zum Zwecke der Manipulation durch politische Akteure genutzt würden, um ihre politischen Machtverhältnisse auszubauen<sup>19</sup> und so den „Missbrauch der Demokratie“ ermöglichen. Weiterhin habe das romantische Bild einer florierenden zivilen Gesellschaft und aktiver Bürger keinen empirisch belegbaren Zusammenhang mit der bulgarischen Realität<sup>20</sup>.

In Anknüpfung daran beschrieb *Tina de Vries*, Referent für Polnisches Recht am Institut für Ostrecht München, die unmittelbare Demokratie zu Sachfragen in Polen, wobei sie die verfassungsrechtlichen Grundlagen der unmittelbaren Demokratie in Polen<sup>21</sup> und vereinzelte Referenden darstellte.

Art. 4 Abs. 2 PolVerf regelt als Basis für die unmittelbare Demokratie, dass die durch Art. 4 Abs. 1 PolVerf gewährte oberste Gewalt des Volkes über Vertreter oder unmittelbar ausgeübt wird.

Die verschiedenen Formen der unmittelbaren Demokratie sind allerdings in Art 90 Abs. 3, 118, 125, 170 und 235 PolVerf geregelt. Während Art. 125 PolVerf allgemein das landesweite Fakultativreferendum regelt, betrifft Art. 90 Abs. 3 PolVerf die landesweiten Fakultativreferenden für den Fall der Übertragung von Kompetenzen auf internationale Organe oder internationale Organisationen aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages. Art. 118 Abs. 2 PolVerf regelt die Volksgesetzgebungsinitiative, Art. 170 PolVerf das Lokalreferendum und Art. 235 PolVerf das Referendum über Verfassungsänderungen.<sup>22</sup>

<sup>16</sup> Vgl. *Schrammeyer, Klaus*, Die unmittelbare Demokratie in Bulgarien, OER 2010, S. 104 ff. Einzelheiten zum Gesetz über die direkte Beteiligung der Bürger an der Staatsmacht und der örtlichen Selbstverwaltung vom 29.5.2009.

<sup>17</sup> Aus dem Englischen *Hristov, Ivo*, The chances of direct democracy- a possible outlook, in: *Slavov, Atanas / Kabakchieva, Petya / Mikhailov, Docho / Hristov, Ivo*, Direct democracy in Bulgaria – possibilities and challenges, S. 31.

<sup>18</sup> Vgl. vertiefende Betrachtung der normativen Rechtsgrundlagen und Übersicht über die durchgeführten Referenden *Riedel, Sabine*, Fn. 12, S. 189 ff.

<sup>19</sup> Ebenso *Riedel, Sabine*, ebd., S. 197 : „Doch zeigen die drei jüngsten Initiativen, dass dieses Instrument vor allem von den etablierten politischen Eliten dazu benutzt wird, um ihren Einfluss auf öffentliche Diskurse und auf Entscheidungsprozesse zu optimieren.“

<sup>20</sup> Aus dem Englischen *Hristov, Ivo*, Fn. 17, S. 29 ff.

<sup>21</sup> Verfassung der Republik Polen (1997), Art. 4, 90, 118, 125, 170, 235.

<sup>22</sup> Übersicht zu den verschiedenen verfassungsrechtlichen Grundlagen der Referenden vgl. *Tkaczyński, Jan Wiktor*, Die Verankerung von Institutionen der unmittelbaren Demokratie im polnischen Verfassungssystem, in: *Neumann, Peter / Renger, Denise*, Fn. 12, S. 180 ff.

Der abschließende Referent, *Dr. Christoph Schnellbach* von der Andrássy Universität Budapest, begann seinen Vortrag über unmittelbare Demokratie in Ungarn mit der Darstellung der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen von Volksabstimmungen und Volksinitiativen in Ungarn<sup>23</sup>, die nur Themen behandeln dürfen, die auf nationaler Ebene der Zuständigkeit des Parlaments oder auf örtlicher Ebene der Zuständigkeit des Gemeinderates unterliegen, und stellte vereinzelte Volksinitiativen und Volksabstimmungen vor.

Probleme gab es bei der Begriffsterminologie von Referendum und Volksinitiative, da die einzelnen Begriffe in Ungarn nicht mit den jeweiligen Begriffen der Institutionen der anderen europäischen Länder übereinstimmten.<sup>24</sup> So fehle einerseits eine klare Abgrenzung zwischen Referendum und Volksgesetzgebung, andererseits habe in Ungarn eine bestimmte Anzahl von Personen das Recht, eine sog. „Agenda-Initiative“ zu einem bestimmten Thema durchzuführen und damit Besprechungen im Parlament zu erzwingen.

Ähnlich wie *Hristov* zu Bulgarien sieht auch *Schnellbach* in Ungarn Probleme durch die Instrumentalisierung der unmittelbaren Demokratie durch politische Oppositionen.<sup>25</sup> So wurde z.B. bei der „Drei-mal-Ja-Volksabstimmung“ vom 9. März 2008 durch die Oppositionspartei *FIDESZ* mit den Themen Abschaffung der Krankenhaustagegebühren, Studiengebühren und Praxisgebühren mit Hilfe der direkten Demokratie auf zentrale Aspekte der regierenden Parteien gezielt, die sich dann zu einer Debatte über die Gesundheitsreform und dann über die Regierung im allgemeinen ausweitete. Es sei in Ungarn weiterhin festzustellen, dass der Großteil der abgehaltenen Volksabstimmungen – von politischen Organisationen „aufgedrängte“ – Referenden und nicht Initiativen des Volks seien. Ob man dies als bestimmungsgemäß oder als Zweckentfremdung der direkten Demokratie betrachtet, hänge von der eigenen, persönlichen Ansicht über den Sinn der direkten Demokratie ab.<sup>26</sup>

Ebenso gäbe es, so *Schnellbach*, u.a. kein neutrales Informationsangebot und mangelnde Transparenz bei dem Abstimmungsvorgang an sich und weiterhin Defizite bei der Verknüpfung von dem repräsentativen und dem politischen System.

Nicht weniger kontrovers und lebendig wurden am vorhergehenden Tagungssamstag die sachunmittelbare Demokratie in Deutschland, in der Weimarer Republik und die unmittelbare Demokratie in Bezug auf das Planungsrecht als Kernpunkte erörtert.

Nachdem *Prof. Dr. Horst-Peter Götting*, Dekan der Juristischen Fakultät der TU Dresden, begrüßende und lobende Worte zur Arbeit des DISUD an der TU Dresden fand, übernahm *Prof. Dr. Frank Decker*, Universität Bonn und Vorstand des DISUD an der TU Dresden, die Moderation. Beginnend mit der Vortragsreihe sprach *Prof. Dr. Jörg-Detlef Kühne*, Universität Hannover, zur unmittelbaren Demokratie in der Weimarer

<sup>23</sup> Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen von Volksinitiativen und Volksabstimmungen in Ungarn vgl. *Küpper, Herbert*, Fn. 9, S. 9 ff.

<sup>24</sup> Zur Entwicklung der unmittelbaren Demokratie in Ungarn im Vergleich zu Deutschland und zu der Begriffsproblematik vgl. *Komáromi, László*, Unmittelbare Demokratie in Ungarn – deutsche Träume, ungarische Realität, in: *Neumann, Peter / Renger, Denise*, Fn. 12, S.139 ff.

<sup>25</sup> Vgl. *Küpper, Herbert*, Fn. 9, S. 3; Nach Küpper durchlebt die direkte Demokratie in Ungarn seit 2007 eine Krise. Hierbei führt er als zentrale Konfliktpunkte die Instrumentalisierung des Volksbegehrrens durch die politische Opposition, die starke Zunahme der Anzahl von Initiativen sowie die „frivolen Initiativen“ an, die nicht ernst gemeint sind, aber dennoch von den Staatsorganen behandelt werden müssen. So stellen sie einerseits eine zusätzliche Belastung von Landeswahlausschuss und Verfassungsgericht dar, andererseits beschädigen sie das Ansehen der entsprechenden Organe. *Neumann, Peter*, Fn. 7, S. 322.

<sup>26</sup> Wie *Küpper*, Fn. 9, S. 4, 6.

Republik<sup>27</sup>. Bereits in der Weimarer Republik gab es Regelungen zur unmittelbaren Demokratie auf gesamtstaatlicher Ebene und auf Landesebene, die jedoch nur eine begrenzte Praxis erfuhrn. Völlig ignoriert wurde jahrelang die Tatsache, dass es in der Weimarer Republik Normenbestand und Staatspraxis zu kommunalen Begehren, dort als Gemeindebegehren, Gemeindeentscheide bezeichnetet, gab.<sup>28</sup>

Es folgten eigens zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland Referate von Dr. Klaus Ritgen (DLT, Berlin), Dr. Thomas Wessels (RA, Aurich) und Dr. Peter Neumann<sup>29</sup> (TU Dresden). Unter Moderation von Prof. Dr. Gerold Janssen, TU Dresden und Vorstand des DISUD an der TU Dresden, schlossen sich Vorträge zur unmittelbaren Demokratie in Bezug auf das Planungsrecht von Prof. Dr. Volker M. Haug (Universität Stuttgart), Prof. Dr. Winfried Kluth (Universität Halle) und PD Dr. Johannes Saurer (Universität Bayreuth) zu den Möglichkeiten und Grenzen bei direktdemokratischen Instrumenten im Planungsrecht an. Möglicherweise sei hier die Mitgestaltung bei Großprojekten innerhalb des Planungsverfahrens der Einführung neuer Instrumente direkter Demokratie vorzuziehen, da diese geeigneter seien, den entsprechenden komplexen Sachverhalt angemessen zu würdigen und dabei sachgerechte Entscheidungen zu treffen.

Nach einführenden Vortrag von Jörn Zylla, Vorstand des DISUD an der TU Dresden, wurde der Tagungsteil mit einer politischen Podiumsdiskussion zu „20 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Dresden“ unter der Moderation von Neumann<sup>30</sup>, der zudem Bildmaterial zu allen Dresdner Bürgerbegehren zusammengestellt hatte, abgeschlossen. Themen waren hierbei speziell die Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Dresden, wie der Bau der Waldschlösschenbrücke, die Privatisierung der Krankenhäuser und der Neubau des Gewandhauses, die von politischen Vertretern Dresdens<sup>31</sup> und der Zuhörerschaft diskutiert wurden.

Sowohl zur Podiumsdiskussion als auch während der gesamten Tagung gab es einen regen Austausch über die Inhalte der Referate zur unmittelbaren Demokratie in Sach- und Personalfragen unter den Teilnehmern und mit den Dozenten. Abgeschlossen wurde die Tagung mit anerkennenden Worten für den jährlich stattfindenden Wissensaustausch zur sachunmittelbaren Demokratie in der sächsischen Landeshauptstadt Dresden. Danckende Worte von Neumann an Dozenten, Teilnehmer und Unterstützer der Tagung rundeten eine gelungene Konferenz ab.

Sabrina Jenke

---

<sup>27</sup> Vgl. Kühne, Jörg-Detlef / Neumann, Peter / Schmidt, Christopher, Direkte Demokratie unter Berücksichtigung der Kommunen der Weimarer Republik, überarbeiteter Nachdruck von Lee Seifert Greene: „Direct Legislation in Germany, Austria and Danzig“, 2012.

<sup>28</sup> Kühne, in: ders./Meissner [Hrsg.], Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindefassung, 1977, S. 161 ff (S. 169); Neumann, Peter, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Mann/Püttner [Hrsg.], Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1 § 18. S. 353 ff. (S. 355); Witte, Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik, 1996; Schmidt, Unmittelbare Gemeindedemokratie im mittel- und süddeutschen Raum der Weimarer Republik, 2006; Kühne, Jörg-Detlef / Neumann, Peter / Schmidt, Christopher, Fn. 27.

<sup>29</sup> Vgl. Übersicht zu den rechtlichen Grundlagen Neumann, Peter, Regelungsbestand der Sachunmittelbaren Demokratie in Deutschland 2009, in: Neumann, Peter / Renger, Denise, Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008 / 2009 – Deutschland, Österreich, Schweiz und Europa, 2010, S. 13 ff.

<sup>30</sup> Übersicht zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Dresden vgl. Neumann, Peter (Hrsg.) / Zylla, Jörn, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Dresden, 1992 – 2009, 2010.

<sup>31</sup> Mitwirkende waren hier Detlef Sittel, Bürgermeister der Landeshauptstadt Dresden für Ordnung und Sicherheit, Dr. Peter Lames, FDP-Fraktionsvorsitzender, Jan Mücke, Staatssekretär FDP, André Schollbach, Stadtrat DIE LINKE, Christoph Hille, Stadtrat Dresden Freie Bürger, Thomas Löser, Stadtrat Bündnis90/DIE GRÜNEN; Moderation Peter Neumann, DISUD an der TUD.