

Direkte Demokratie in postkommunistischen Staaten

Dresdner Osteuropa Institut (DOI) und Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der TU Dresden (DISUD an der TUD) laden zur Wissenschaftstagung 10.-11. Dezember 2011¹

I. Einleitung

Die seit 2008 jährlich stattfindende Wissenschaftstagung des DISUD an der TUD „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2011/2012“ wird nach dem Auftakt im Jahr 2010 auch in diesem Jahr in Zusammenarbeit mit dem Dresdner Osteuropa Institut (DOI) ausgerichtet.

Dies ist auch nur konsequent, wird doch die bei der Tagung 2010/2011 begonnene Be trachtung des Normenbestandes und der Staatspraxis der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen (sachunmittelbare Demokratie) in den Staaten Mittel- und Osteuropas auch 2011/2012 fortgesetzt. Während die Regierungssysteme der Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) und in diesem Zusammenhang die Wahlen, d.h. unmittelbare Demokratie in Personalfragen (personalunmittelbare Demokratie) seit den revolutionären Umwälzungen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre regelmäßig Gegenstand der wissenschaftlichen Erörterung sind, wurden Vorschriften und die Staatspraxis der direkten Demokratie in Sachfragen eher nachrangig betrachtet.

Trotz der umfangreichen Abhandlung der Länder Mittel- und Osteuropas mit Länderstudien und übergreifenden Beiträgen konnten auf der Tagung 2010/2011 nicht alle Länder abschließend behandelt werden. Auch 2011/2012 wird daher Mittel- und Osteuropa einen Großteil der Wissenschaftstagung ausmachen. Die Konferenz kommt dennoch nicht an aktuellen Entwicklungen in Deutschland vorbei, sodass mit Blick auf Baden-Württemberg und Stuttgart 21 ein kleinerer Teil der Tagung der aktuellen Entwicklung in Deutschland gewidmet ist. Insgesamt sind nicht weniger als neun Vorträge zu Mittel- und Osteuropa und sechs Beiträge zur aktuellen Debatte in Deutschland vorgesehen.

Allein die Normexistenz in MOE ist kein politisches Argument für die direkte Demokratie.

Bereits die Vorjahrestagung „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa“² hatte deutlich gemacht, dass alleine eine rechtsdogmatische Normanalyse der Verfassungsordnungen, der jeweiligen Ausführungsgesetze bis hin zu den kommunalrechtlichen Bestimmungen nicht geeignet ist, eine hinreichende Einschätzung über den eigentlichen Gehalt der Regelungen und über die Nutzung sowie über die systemische Bedeutung der direkten Demokratie in Sachfragen in den Staaten Mittel- und Osteuropas zu geben. Rahmenbedingungen wie die politische Kultur, die Geschichte der einzelnen Länder, der gemeinsame Hintergrund der kommunistischen Vergangenheit und die jeweils unterschiedlich erfolgte Aufarbeitung derselben beeinflussen ganz maßgeblich die Praxis und den Umgang mit der unmittelbaren Demokratie.

¹ www.doi-online.org, www.disud.org

² Neben DISUD an der TUD und DOI waren weitere Partner: Juristische Fakultät der TU Dresden, Centre for Research on Direct Democracy (c2d) im Zentrum für Demokratie in Aarau (ZDA) an der Universität Zürich in Aarau, Schweizer Botschaft, Partner im Dialog, Schweizerisch Deutsche Wirtschaftsclub (SDWC).

Es war mithin geboten, den spezifischen Osteuropa-Sachverstand in die Auseinandersetzung bzw. Diskussion um eine unmittelbare Demokratie zu integrieren. So fügte es sich, dass Osteuropa-Experten mit spezifischen Kenntnissen zu den einzelnen Ländern (Osteuropahistoriker, Politikwissenschaftler, Osteuroparechtsexperten) integriert werden konnten und seither Bestandteil der Demokratiediskussion um Sachentscheide sind. Damit ist diese nicht nur bereichert, sondern auch verändert worden. Dem Verfasser ist durchaus bekannt, dass Tabellen über die Existenz von Initiativen und Referenden in den Ländern der Welt und eben auch Mittel- und Osteuropas auch für die deutsche Debatte nutzbar gemacht werden. Quantitative Aufstellungen von Initiativen und Referenden ohne Analyse der Rechtsnatur, ohne Betrachtung der Funktionsweisen, ohne Einordnung in das politische System und ohne Berücksichtigung der kulturellen Rahmenbedingungen sind wenig aussagekräftig.

In diversen Landtagsanhörungen und Internetplattformen von Initiativen und Internetforen werden solche Hinweise genutzt. Dass allein die Existenz von Bestimmungen in anderen Ländern nicht geeignet sein kann, daraus Schlüsse für die Notwendigkeit neuer Regelungen in Deutschland zu ziehen, mag an den Beispielen Weißrussland und Ungarn besonders deutlich werden. Während weißrussische Initiativen behindert werden, werden Referenden zur Stützung des autoritären Systems genutzt. Volksinitiativen bzw. Regelungen zur Volksgesetzgebung wurden in Ungarn Mittel zum Zweck der Schwächung des politischen Gegners im Wege der Destabilisierung des Staates. So werden z.B. notwehrähnliche Reaktionen des ungarischen Verfassungsgerichts auf Volksinitiativen nicht wahrgenommen. Dieses hatte sich geweigert, die Zulässigkeit der unüberschaubaren Flut von Volksinitiativen zu prüfen, um überhaupt noch in der Lage zu sein, seiner Verantwortung für die Grundrechte gerecht werden zu können.

Weder die Existenz der Bestimmungen in Ungarn noch in Weißrussland allein können Argumente für eine Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene in Deutschland sein.³

Diese Problematik gilt – wenn auch in abgeschwächter Form – auch für andere Länder Mittel- und Osteuropas. Indem Sachverstand zu Mittel- und Osteuropa in die Debatte um direkte Demokratie integriert werden konnte, darf im Rahmen der Demokratieforschung und politischen Debatte um direkte bzw. unmittelbare Demokratie auf neue Wahrnehmungen und Erkenntnisse gehofft werden.

Aber auch die Osteuropaforschung ist Profiteur dieser Allianz. Das Interesse in Politik und Wissenschaft an Fragen in Zusammenhang mit unmittelbarer bzw. direkter Demokratie wird in Zukunft noch wachsen. Weitere Institutionen werden entstehen. Mit Erweiterung der Regelungen – nicht nur in Deutschland – wird sich ein eigener Wissenschaftsstrang entwickeln (sofern dies nicht schon geschieht). Ein zunehmender Forschungsbedarf in einem neuen bzw. intensiver zu bearbeitenden Forschungsfeld wird auch die Osteuropaforschung beleben können.

II. Die Tagung 2010/2011

Nach einem Übersichtsbeitrag von *Forian Grotz* (Universität Lüneburg) zur direkten Demokratie in den Staaten Mittel- und Osteuropas aus Sicht der vergleichenden Politik-

³ Diese Praxis allein spricht aber auch nicht gegen eine Einführung von Initiativen auf Bundesebene in Deutschland.

wissenschaft folgten auf der Konferenz 2010/2011 Beiträge zur Slowakischen Republik (*Matthias Niedobitek*, Universität Chemnitz) und zur Tschechischen Republik (*Karel Vodička*, Hannah-Arendt-Institut an der TU Dresden). Insbesondere der Beitrag von *László Komáromi* (Universität Budapest) unter der Überschrift „Unmittelbare Demokratie in Ungarn – deutsche Träume, ungarische Realität“ ließ erkennen, wie wichtig der politisch-historisch-kulturelle Hintergrund für die Wirkungen und die Nutzung der unmittelbaren Demokratie ist. *Jan Tkaczyński* (Universität Krakau) referierte zur „Direkte(n) Demokratie in Polen“. „Elemente direkter Demokratie in den Verfassungsordnungen Südosteuropas“ war das Thema von *Herwig Roggemann* (Freie Universität Berlin). Südosteuropa wurde zudem einer kritischen Betrachtung durch *Martin Brusis* (Ludwig Maximilian Universität) unter der Überschrift: „Direkte Demokratie in Südosteuropa – ist unmittelbare Demokratie in jungen Staaten dienlich?“ unterzogen.

Nicht minder kritisch äußerte sich *Monica Vlad* [Lucian-Blaga-Universität Sibiu (Hermannstadt)] in ihrem Beitrag zu Rumänien. So sehr Regelungen zur „Direkte(n) Demokratie in Rumänien“ auch zu begrüßen seien, klebe die Gesellschaft des Postkomunismus noch zu sehr an vergangenen Zeiten und Menschen, sodass auch für die unmittelbare Demokratie die für die gesamte Gesellschaft geltende Problematik bestünde, wonach es nicht genüge, demokratisch verfasst zu sein: „Es braucht auch Demokraten!“. *Burkard Breig* (Osteuropa-Institut der FU Berlin) stellte in seinem Beitrag „Sachunmittelbare Demokratie in Russland und der Ukraine“ u.a. fest, dass das russische Referendumsgesetz ein Referendumsverhinderungsgesetz sei. Er blies damit ebenfalls in jenes kritische Horn, das Befürworter unmittelbarer Demokratie in Deutschland zur Vorsicht auffordert, wenn diese leichtfertig auf Bestimmungen in anderen Ländern verweisen. Nicht minder deutlich äußerte sich *Sabine Riedel* [Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin] in ihrem Beitrag zur „Direkte(n) Demokratie in Bulgarien“. *Christian-Daniel Strauch* (Moldova Institut, Universität Leipzig) referierte zum Normenbestand und der Staatspraxis der „Direkte(n) Demokratie in Moldawien“.

Eine umfassende Präsentation der normativen Bestimmungen und der ausgeprägten Staatspraxis in den baltischen Staaten erläuterte *Thomas Hoffmann* (Institut für Osteuropäisches Recht der Universität Kiel) unter der Überschrift „Unmittelbare Demokratie im Baltikum (Estland, Lettland, Litauen)“.

Die Tagungsbeiträge erscheinen in den Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie (StSD) bei NOMOS in: Neumann/Renger [Hrsg.], „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011 – Mittel- und Osteuropa“.

III. Tagung 2011/2012

Darstellungen über Weißrussland (*Jerzy Maćkow*, Universität Regensburg), die südlichen GUS Republiken (*Otto Luchterhand*, Universität Hamburg), einzelne Balkanstaaten wie Kroatien (*Tomislav Pintarić*, Institut für Ostrecht München), Slowenien (*Stefan Vospennik*, Austria Presseagentur Wien) und Serbien (*Daniel Bochsler*, Universität Zürich) ergänzt um Beiträge zur neueren Entwicklung in der Ukraine (*Caroline van Gall*, Institut für Ostrecht, Universität zu Köln), Makedonien (*Klaus Schrammeyer*, Botschafter a.D.) und Bosnien-Herzegowina (*Herwig Roggemann*, FU Berlin, Osteuropa-Institut) und einen Überblicksbeitrag (*Peter Neumann*, DISUD an der TUD) werden auf der Tagung 2011/2012 (10.-11.12.2011) im Tagungsabschnitt zu Mittel- und Osteuropa vorge tragen.

Im zweiten Tagungsabschnitt „Deutschland nach Stuttgart 21“ werden Referate von *Peter Lothar Durinke* (Rechtsanwalt, Berlin) zur „Bauleitplanung als Anwendungsfall für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide“, von *Frank Decker* (Institut für Politikwissenschaften, Universität Bonn) zu „Stuttgart 21 – Initialzündung für unmittelbare Demokratie?“, von *Peter Neumann* (DISUD an der TU Dresden), zur „60 Jahre Debatte um Direkte Demokratie in Deutschland: Das Referendum: in der Schweiz bewährt, in Deutschland nicht diskutiert – seit Stuttgart 21 zumindest beachtet!“, von *Gerold Janssen* (TU Dresden, Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung IOER) zum „Planungsrecht und zur sachunmittelbaren Demokratie“, von *Christoph Degenhart* (Universität Leipzig) zur „Politischen Richtungsentscheidung und unmittelbaren Demokratie am Beispiel der Energiewende“ und von *Harald Hofmann* (FHöV NW) zum „Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in NRW vor dem Hintergrund von Stuttgart 21“ erwartet.

Am Vorabend (9. Dezember 2011) gibt es einen Empfang mit S.E. *Mitja Drobnič*, Botschafter der Republik Slowenien in der Bundesrepublik Deutschland als Schirmherr und Ehrengast.

Auch die Tagungsbeiträge 2011/2012 wird in den Studien zur sachunmittelbaren Demokratie (StSD) veröffentlicht werden. Das Tagungsprogramm mit Anmeldeformular findet sich unter: www.disud.org / www.doi-online.org.

Peter Neumann