

## BERICHTE

# Sachunmittelbare Demokratie: Volksabstimmungen in Deutschland, Mittel- und Osteuropa

## Experten und Praktiker diskutieren an der TU Dresden über direkte Demokratie

Von Johannes Besch

Auch in diesem Jahr veranstaltete das Deutsche Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden (DISUD) eine wissenschaftliche Tagung zum Thema „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2013/2014 – Mittel- und Osteuropa / Österreich – Schweiz – Deutschland“. Bereits seit dem Jahr 2008 findet die Tagung jährlich statt und ging somit am 5. und 6. Dezember 2013 nun schon in die sechste Runde. Der Schwerpunkt der Tagung lag auf den mittel- und osteuropäischen Staaten, daneben wurden Normenbestand und Staatspraxis der sachunmittelbaren Demokratie in Sachfragen in Österreich, der Schweiz und Deutschland dokumentiert und diskutiert. Entsprechend wirkte die Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO) und das Dresdner Osteuropa Institut (DOI) bei der Tagung mit. Im Dülfer-Festsaal begrüßte der Kanzler der Technischen Universität Dresden Wolf-Eckhard Wormser die Gäste und eröffnete die Konferenz. Anschließend führte Dr. Peter Neumann, Direktor des DISUD, in die Tagung ein und gab einen Ausblick auf die folgenden Vorträge. Ziel des DISUD sei es, den Diskurs um die unmittelbare Demokratie durch wissenschaftliche Forschung und sachliche, differenzierte Darstellung auf eine höhere Ebene zu lenken.<sup>1</sup> Der historische und kulturelle Kontext müsse bei der Erforschung der sachunmittelbaren Demokratie in mittel- und osteuropäischen Staaten berücksichtigt werden. Postkommunistischen Staaten hätten zwar viele Elemente der unmittelbaren Demokratie rechtlich kodifiziert, die Transformation der Staaten aus der kommunistischen Ära sei jedoch zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Entsprechend sei eine vergleichende Analyse fruchtbar, um nicht Befunde aus Zentraleuropa und Mittel- und Osteuropa fälschlicherweise für einen jeweils anderen Kontext zu übernehmen. Prof. Dr. Klaus Poier (wissenschaftlicher Beirat DISUD; Assistenzprofessor für Öffentliches Recht, Politikwissenschaft und Verwaltungslehre an der Karl-Franzens-Universität in Graz) der selber zu den Referenten des zweiten Teils der Tagung gehörte, übernahm die Moderation.

Prof. Dr. Herbert Küpper (Institut für Ostrecht, Regensburg) stellte die „Sachunmittelbare Demokratie in Ungarn – neue Entwicklungen“ dar. Zunächst erläuterte er, dass Instrumente sachunmittelbarer Demokratie in Ungarn zwar bereits in der Phase des Sozialismus existierten, jedoch nie angewendet wurden.<sup>3</sup> Nach der Wende 1989 und der Verfassungsreform 1997/1998 habe sich jedoch vereinzelt die Nutzung der sachunmittelbaren Demokratie ergeben.<sup>4</sup> In der Oppositionszeit der nun regierenden „Fidesz“ sei laut Küpper jedoch die Nutzung sachunmittelbarer Instrumente in Ungarn als ein Oppositionsmittel zur systematischen Torpedierung der Regierungspolitik verwendet worden.<sup>5</sup> Im Zuge des Wahlsieges 2010 reformierte die „Fidesz“ die Verfassung und gestaltete die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie deutlich zurückhaltender aus. So wurde das Beteiligungsquorum von 25 % auf 50 % der Stimmberechtigten erhöht. Weiterhin wurde das Gesetzesinitiativrecht geändert, sodass kein Gesetz eingebracht, sondern nur ein Gesetzgebungsauftrag an das Parlament initiiert werden kann.<sup>6</sup> Entsprechend der restriktiveren Ausgestaltung sanken die Aktivitäten im Rahmen der sachunmittelbaren Demokratie in Ungarn. Ab-

schließend beschäftigte sich Küpper mit den seit der Wahl 2010 zu beobachtenden Tendenzen, auch die repräsentative Demokratie in Ungarn einzuschränken.

Poier übergab anschließend an den zweiten Vortragenden Evren Somer (Doktorand am „Centre for Research on Direct Democracy“ im Zentrum für Demokratie Aarau an der Universität Zürich) der mit „Direkte Demokratie in Estland, Lettland, Litauen“ die Regelungen sachunmittelbarer Demokratie in den baltischen Staaten thematisierte. Hierbei wies er auf die Besonderheiten der Situation in den baltischen Staaten hin, da diese durch die Besetzung seitens der Sowjetunion eine andere Beziehung zu den Instrumenten der sachunmittelbaren Demokratie entwickelt hätten. So gäbe es vor allem in Lettland und Litauen eine rege Nutzung von Referenden. Diese hätten das Ziel, eine Politik der Zurückdrängung der Einflussnahme aus dem sowjetischen bzw. russischen Machtbereich mit abgesicherter, breiter Legitimation in der Bevölkerung zu erreichen.<sup>7</sup> In Estland hingegen würden Instrumente sachunmittelbarer Demokratie selten angewendet. Denn bei Ablehnung eines Gesetzes der Regierung in einem Referendum folgt automatisch die Neuwahl des Parlaments.<sup>8</sup> Zusätzlich ist in Estland kein Gesetzesinitiativrecht in der Verfassung verankert.<sup>9</sup>

Daraufhin stellte Dr. Thomas Hoffmann (DAAD-Fachlektor für Rechtswissenschaft Universität Tartu, Estland) „Einzelfallbeispiele der sachunmittelbaren Demokratie im Baltikum“ vor. Dabei ging er vor allem auf einen innovativen Versuch seitens der estnischen Politik ein, den Bürgern eine neue Möglichkeit zur Beteiligung und Mitbestimmung im politischen System zu geben. Im Hinblick auf einen Parteispandenskanal der Regierungspartei „Reformierakond“ rief der estnische Staatspräsident 2013 mit dem „Rahvakogu“ (deutsch: Bürgerversammlung) eine Internetplattform ins Leben, auf welcher Bürger über politische Reformen debattieren können und sogar eigene Gesetzesentwürfe auf den Weg bringen könnten.<sup>10</sup> Gesetzesentwürfe sollen anschließend von Experten analysiert werden. Über diese Plattform soll es eine zusätzliche Verknüpfung zwischen Bürgern und Politik geben. Jedoch bleibt abzuwarten, ob sich der

1 Siehe hierzu auch den Internetauftritt: <http://www.disud.org/>.

2 Vgl. Neumann (2011): Direkte Demokratie in postkommunistischen Staaten. In: Osteuropa-Recht. Jg. 57. Nr. 3, S. 322 – 325.

3 Vgl. Komáromi (2012): Unmittelbare Demokratie in Ungarn. In: Neumann/Renger (Hrsg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011, S. 139/140.

4 Vgl. ebd., S. 144 – 50; Pällinger (2012): Direct Democracy, the Rule of Law and the Protection of Minorities: The Case of Hungary. In: Marxer (Hrsg.): Direct Democracy and Minorities, S. 94 – 100.

5 Vgl. ebd.; Neumann (Fn. 1), S. 322 – 323.

6 Vgl. Komáromi (Fn. 3), S. 164 – 167.

7 Vgl. Hoffmann (Fn. 7), S. 310; Auers (2012): An Electoral Tactic? Citizen's Initiatives in Post-Soviet Latvia. In: Setälä/Schiller (Hrsg.): Citizen's Initiatives in Europe, S. 62 – 64; Galbreath (2008): Still „Treading Air“? In: Demokratizatsiya. Jg. 16. Nr. 1, S. 87 – 89.

8 Vgl. Liivik (2010): Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament. In: Proceedings of the Institute for European Studies Nr. 8, S. 89.

9 Vgl. ebd., S. 91 – 93.

10 <https://www.rahvakogu.ee/pages/what-is-rahvakogu> (abgerufen am 07.02.2014).

„Rahvakogu“ tatsächlich im politischen System etablieren und welche Wirkungen dieses Instrument entfalten kann.

Nach dem Grußwort von Prof. Dr. Albert Löhr für das Kuratorium des DOI erörterte Antje Himmelreich (Institut für Ostrecht, Regensburg) die „Unmittelbare Demokratie in Russland“. Entscheidungen in Sachfragen, die unmittelbar durch russische Staatsbürger gefällt werden, sind auf allen Ebenen der russischen Föderation möglich.<sup>11</sup> Jedoch seien die Regelungen auf der föderalen und regionalen Ebene zunehmend eingeschränkt worden.<sup>12</sup> Zusätzlich sei die Rechtslage extrem komplex und nur schwierig zu durchschauen. Auf kommunaler Ebene erfahre die unmittelbare Demokratie hingegen eine deutlich größere Bedeutung für die Bürger. Vieles deute darauf hin, dass zumindest im Rahmen der örtlichen Selbstverwaltung eine relativ große Entscheidungsfreiheit für Bürger bestehe.<sup>13</sup> Himmelreich zeigte hierzu einen neuen Befund ihrer Forschungen auf, nämlich dass auf kommunaler Ebene Gemeindeversammlungen ähnlich den Landsgemeinden der Schweiz rechtlich verankert seien. Jedoch seien keine zuverlässigen Daten über Fälle der unmittelbaren Demokratie in Sachfragen vorhanden. Auch die Auswirkungen bei unerwünschten Entscheidungen von höheren politischen Ebenen seien unklar.<sup>14</sup> Daher sei es schwierig abzuschätzen, wie hoch die Einflussmöglichkeit der Bürger mit unmittelbaren Entscheidungen tatsächlich sei. In jedem Fall zeigten die Befunde Himmelreichs, dass das politische System Russlands deutlich differenzierter betrachtet werden muss und es weiterer Forschung bedarf.

Rechtsanwalt Axel Bormann referierte über die „Unmittelbare Demokratie in Rumänien“. Dabei richtete sich das Augenmerk nach einem kurzen Überblick über die Historie Rumäniens auf die Verfassungsreform von 2003 und aktuelle Entwicklungen. Die Rumänen haben neben dem Gesetzesinitiativrecht auch die Option die Verfassung zu ändern, wenn dies durch Parlament und ein anschließendes Referendum bestätigt wird. In der Praxis spielen diese Instrumente der unmittelbaren Demokratie zu Sachfragen jedoch kaum eine Rolle. Alle bisherigen Gesetzesinitiativen wurden vom Verfassungsgericht für unzulässig erklärt.<sup>15</sup> Zusätzlich wirke das Erbe des Kommunismus nach, was eine passive Bürgerschaft und damit eine geringe Bedeutung der sachunmittelbaren Demokratie im politischen System zur Folge habe.<sup>16</sup> Weiterhin ist ein Präsidialreferendum kodifiziert. Dieses ermöglicht dem Präsidenten, dem Volk Fragen von nationalem Interesse konsultativ vorzulegen. Die Verfassung regelt zudem ein Amtsenthebungsverfahren des Präsidenten. Durch das Parlament initiiert, schließt sich ein Referendum über den Verbleib des Präsidenten im Amt an. Beide Instrumente sind im Rahmen des Machtkampfes 2012/2013 zwischen der Regierung und dem Präsidenten Rumäniens angewendet worden.<sup>17</sup> Jedoch sei beides vor diesem Hintergrund kritisch zu betrachten.

Im letzten Vortrag dieses ersten Konferenztages stellte Yu Fang Hsu gemeinsam mit Prof. Dr. Frank Decker, Institut für Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Bonn, ihre Dissertation „Die Pfadabhängigkeit direkter Demokratie in Deutschland: Eine Untersuchung zu den Ideen- und realgeschichtlichen Ursprüngen der Volksgesetzgebung“ vor, welche in der Reihe „Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie“ des DISUD als Band Zwölf erscheinen wird. Mit Hilfe des Konzeptes der Pfadabhängigkeit wurde in diesem Vortrag basierend auf den historischen Gegebenheiten die Entwicklung der Debatte und Kodifizierung der Instrumente der unmittelbaren Demokratie in Deutschland nachgezeichnet. Dabei prägten geschichtlich eingeschlagene Pfade die Diskussion um die Regelungen der unmittelbaren Demokratie. Dies könne die deutsche Präferenz für Initiativen gegenüber den Referenden erklären. Auch die Debatte um sachunmittelbare Entscheidungen auf Bundesebene in Deutschland würde so beeinflusst.<sup>18</sup>

Anschließend war für die Konferenzteilnehmer im Hotel Taschenbergpalais ein Bankett vorbereitet, welches passend zum Konferenzschwerpunkt Mittel- und Osteuropa unter dem Motto „Rumänischer Abend“ stand. Der Schirmherr und anwesende Botschafter Rumäniens, Dr. Lazăr Comănescu, hielt einen Vortrag über „Rumänien in der Europäischen Union“ und erweiterte die Perspektive der Teilnehmer auf Rumänien.

Am zweiten Konferenztage begrüßte Prof. Dr. Gerold Janssen (Vorstandsmitglied DISUD; Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung) die Gäste und führte als Moderator durch die folgenden Vorträge. Prof. Dr. Werner Pleschberger (Universität für Bodenkultur Wien) begann mit einem Vortrag über „Direkte Demokratie in großen österreichischen Städten – unter besonderer Berücksichtigung Wiens“. Nach einem Überblick über den Forschungsstand und die unmittelbare Demokratie in Österreich wurde die Bedeutung Wiens herausgestellt. Wien verzeichne die meisten Vorgänge unmittelbarer Demokratie in Sachfragen. Eine weitere Besonderheit Österreichs wurde schnell deutlich, da unverbindliche Volks- bzw. Bürgerbefragungen oft durch die politischen Entscheidungsträger umgesetzt werden und somit den Charakter der Verbindlichkeit entfalten.<sup>19</sup> Jedoch sei vor allem die Formulierung der Abstimmungsfrage ein großes Problem, da diese möglichst objektiv sein müsste. In Österreich gab es jedoch einige Fälle, in denen die abzustimmenden Fragen eine klar suggestive Wirkung entfalten hätten.<sup>20</sup> Eine Lösung könne hier eine überparteiliche Expertenkommission, wie beispielsweise in Neuseeland, darstellen. Mit weiteren Überlegungen zur Qualitätskontrolle sachunmittelbarer Demokratie schloss der Referent seinen Vortrag.

Poier schloss an diese Ausführungen an und erläuterte die Bedeutung „Sachunmittelbarer Demokratie in den Kommunen Österreichs“. Er skizzierte die Entwicklung der unmittelbaren Demokratie in Österreich und verwies darauf, dass diese erst in den 1970er- und 1980er-Jahren auf kommunaler Ebene ausgebaut wurde.<sup>21</sup> Auf der Bundesebene müsse die sachunmittelbare Demokratie eher als „dekorativer Verfassungsschmuck gesehen werden“. Jedoch würden aktuell Reformen diskutiert, verbindliche Volksbefragungen oder eventuell ein dreistufiges Volksgesetzgebungsverfahren (wie in einigen deutschen Bundesländern) zu kodifizieren. Poier steckte anschließend das künftige Forschungsfeld für unmittelbare Demokratie auf Gemeindeebene ab, indem er die rechtlichen Rahmenbedingungen, den

11 Vgl. Breig (2012), Sachunmittelbare Demokratie in Russland, in:

Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext, S. 260 – 267.

12 Vgl. ebd., S. 280.

13 Vgl. ebd., S. 306.

14 Vgl. Ryzhenkov (2011), Local Regimes and the „Power Vertical“, in: Russian Politics and Law. Jg. 49 Nr. 4, S. 56 – 61.

15 Vgl. Vlad (2012), Direkte Demokratie in Rumänien, in: Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext, S. 212 – 213

16 Vgl. ebd., S. 211 – 212, 215.

17 Vgl. Sedelmeier (2014), Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backslides in Hungary and Romania after Accession., in: Journal of Common Market Studies. Jg. 52 Nr. 1, S. 106.

18 Das Buch erscheint in den Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie 2014 im Nomos-Verlag.

19 Vgl. Diendorfer/Jung (2013), Direkte Demokratie in Österreich – ein Überblick, in: Diendorfer, Gertrud (Hrsg.), Direkte Demokratie. Nr. 1, S. 11.

20 Vgl. Poier (2012), Neue Belebungen der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich? Aktuelle Trends und Entwicklungen, in: Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären Kontext 2009/2010, S. 121; Pleschberger/Mertens (2012), Zur Parteipolitisation der direkten kommunalen Demokratie am Beispiel der Großstadt Wien, in: Mitteilungen des Institutes für Parteienrecht. Nr. 18, S. 30, 33.

21 Vgl. auch Poier (2009), Demokratie im Umbruch: Perspektiven einer Wahlrechtsreform.

sozioökonomischen Kontext und die Struktur des Parteienwettbewerbs als Erklärungsgrößen diskutierte.<sup>22</sup> Letztlich stehe die Erforschung der sachunmittelbaren Demokratie auf der kommunalen Ebene noch am Anfang, da kaum Daten verfügbar seien. Zumindest derzeit zeichne sich ein Bild ab, demnach auf der kommunalen Ebene in Österreich sachunmittelbare Demokratie eher als ein Mittel zur Legitimierung bereits getroffener Entscheidungen gesehen werden müsse.<sup>23</sup>

Den zweiten Teil des Vormittages sollte die Schweiz Schwerpunkt der Vorträge sein. Dr. Thomas Milic (Oberassistent und Lehrbeauftragter an den Universitäten Bern und Zürich) stellte eine Kurzstudie über „Die Käuflichkeit von Abstimmungen am Beispiel der Schweiz“ vor. Die Datengrundlage bildete die Schweizer Vox-Analyse, welche bereits seit Ende der 1970er-Jahre durchgeführt wird, um das Stimmverhalten von Stimmbürgern im Rahmen der sachunmittelbaren Demokratie zu verstehen.<sup>24</sup> Dabei führte Milic auch in einen weiteren Forschungsansatz ein: das „incorrect-voting“, nach welchem einige Stimmbürger entgegengesetzt zu ihren Präferenzen wählen.<sup>25</sup> In Bezug auf die Käuflichkeit von Abstimmungen wurden auch die empirischen Befunde aus Kalifornien berücksichtigt.<sup>26</sup> Abstimmungen seien nicht per se käuflich, da sich Bürger mit einer klaren Einstellung zu einem Sachthema nicht von Werbekampagnen „kaufen lassen“. Jedoch spiele Geld und der damit verbundene Werbeeinfluss gerade bei knappen Abstimmungen und eher unentschlossenen Bürgern durchaus eine Rolle. Folglich lässt sich eine Abstimmung durch Geld nicht kaufen, jedoch durchaus in einem gewissen Rahmen beeinflussen.<sup>27</sup>

Prof. Dr. Schaltegger (Ordinarius für Politische Ökonomie Universität Luzern) präsentierte die empirischen Befunde aus der Schweiz zum Einfluss sachunmittelbarer Demokratie auf die öffentliche Finanzierung. Dabei zeigte sich, dass die Schweiz eine vergleichsweise niedrigere Schuldenquote und niedrigere Staatsausgabenquote vorweisen kann als viele andere Länder ohne Finanzreferenden auf nationaler Ebene.<sup>28</sup> Dieses Phänomen sei auch auf niedrigeren Ebenen im politischen System der Schweiz zu beobachten, in denen eine noch stärkere Finanzautonomie bestehe.<sup>29</sup> Zu erklären sei dies unter anderem durch die 2001 kodifizierte Schuldenbremse, welche auf nationaler Ebene Staatsausgaben kontrolliert. Schweizer Kantone und Gemeinden würden solche Regelungen teilweise schon seit mehreren Jahrzehnten kennen. Die empirischen Befunde deuteten alle darauf hin, dass die Finanzreferenden der Schweiz zu einem beträchtlichen Anteil dafür verantwortlich seien, dass tendenziell niedrigere Verschuldung und Staatsausgaben vorlägen.<sup>30</sup> Folglich könne man nicht behaupten, die sachunmittelbare Demokratie führe automatisch zu höheren Staatsausgaben und Schulden.<sup>31</sup>

Dr. Raphael Leukart (Rechtsanwalt in Dresden) führte in das Thema „Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kommunalrecht des Freistaates Sachsen“ ein. In Sachsen gibt es durch das Rechtsinstitut des initiierenden Bürgerbegehrens und des kassatorischen Bürgerbegehrens die Möglichkeit auf allen Ebenen unmittelbar auf Sachentscheidungen hinzuwirken.<sup>32</sup> Ein Bürgerentscheid ist mithin auch durch ein Ratsbegehren möglich, welches Mitgliedern der Gemeindevertretung die Anordnung eines Bürgerentscheides erlaube. Neben einigen formellen Anforderungen wurde dabei insbesondere der Kostendeckungsvorschlag erläutert, der für zusätzliche kostenschaffende Maßnahmen eine entsprechende Gegenfinanzierung verlangt. Leukart thematisierte auch den Negativkatalog, der es verbietet, Begehren und Entscheide z.B. über finanzielle Themen wie die Haushaltssatzung, Wirtschaftspläne und Abgaben durchzuführen. Dadurch konnte den Teilnehmern ein sehr konkretes Bild gezeichnet werden, wie ein Bürgerentscheid in Sachsen durchgeführt wird und was es zu beachten gilt.<sup>33</sup>

Prof. Dr. Olaf Jandura (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf) analysierte die mediale Darstellung unmittelbarer Demokratie in Sachfragen. Wichtig sei dieses Thema, da sich der Großteil der Bevölkerung vor allem über Massenmedien in politischen Fragen informiere. Anschließend wurden Anforderungen für eine qualitative Medienberichterstattung bezüglich Sachthemen vorgestellt. Diese sollten vor allem eine möglichst differenzierte Darstellung eines Sachthemas aus verschiedenen Perspektiven ermöglichen. Gleiches gelte auch für die Mediennutzer, die vor allem durch die Nutzung verschiedener Medienangebote auch selber differenzierte Informationen zu erlangen versuchen sollten.<sup>34</sup> Die empirische Analyse zeigte, dass zwischen dem Idealbild der Medienberichterstattung bezüglich Sachthemen und der tatsächlichen Berichterstattung eine große Lücke bestehe.<sup>35</sup> Umso wichtiger sei es für Bürger, sich aus möglichst verschiedenen qualitativen Medienquellen zu informieren. Derzeit könne eine große Informationsungleichheit zwischen politisch Interessierten, die eher Qualitätsmedien nutzen, und Bürgern, die dieses eben nicht tun, beobachtet werden.

Über „Legitimität und Direkte Demokratie – Elemente der unmittelbaren Demokratie in Max Webers Rechts- und Herrschaftssoziologie“ referierte Prof. Dr. Gebhard Geiger (TU München). Er erörterte auf Basis von Webers Schriften, dass sich Legitimität einer Demokratie zu einem wesentlichen Teil aus plebiszitären Elementen speist. Die Beherrschten müssten das jeweilige politische System durch Akzeptanz bestätigen. Insofern dürfe die sachunmittelbare Demokratie in Bezug auf die Schaffung von Legitimität in einer Demokratie nicht vernachlässigt werden. Es handle sich um eine Option legitimer Sachentscheidungen. Geiger erläuterte weiterhin, dass sich politische Systeme immer dann in Legitimationsproblemen befänden, wenn sie sich in einer Verbindung politischer und ökonomischer Krisen befänden. Daher zeichnete sich der Vortrag von Prof. Geiger vor dem Hintergrund der EU-Währungskrise als hochaktuell aus.

In dem letzten Vortrag fasste Dr. Denise Renger, stellvertretende Vorsitzende des DISUD und Referentin des Bundesministeriums der Justiz, die Diskussion um die „Einführung von Volksrechten in das Grundgesetz – eine vergleichende Analyse der Gesetzentwürfe seit 2002“ zusammen. Renger stellte die von den Parteien SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE in den Bundestag eingebrachten Gesetzentwürfe vor und verglich systematisch die unterschiedlichen Schwerpunkte. Alle Gesetzentwürfe sahen Initiativrechte für das Volk vor (Spannweite der benötigten Unterschriften in den Entwürfen: 100.000-400.000) und anschließende Volksbegehren (Spannweite der Quoren: eine Million Stimmberechtigte für einfache

22 Vgl. auch Eder (2010), Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene, S. 65 – 72.

23 Vgl. Poier (Fn. 20), S. 127 – 128.

24 Vgl. Milic (2012), Kontextfaktoren der Heuristikverwendung bei Sachabstimmungen, in: Neumann/Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären Kontext 2009/2010, S. 140.

25 Vgl. Lindner (1999), Schweizerische Demokratie, S. 273; Milic (2012), Correct Voting in Direct Legislation, in: Swiss Political Science Review, Jg. 18 Nr. 4, S. 399 – 427.

26 Vgl. Lindner (Fn. 25), S. 331 – 332.

27 Vgl. ebd.

28 Vgl. ebd., S. 149 – 150.

29 Vgl. Feld/Kirchgässner (2007), On the economic efficiency of direct democracy, in: Pällinger et al. (Hrsg.), Direct Democracy in Europe, S. 109 – 112.

30 Vgl. ebd., S. 114 – 116.

31 Vgl. Kirchgässner/Feld/Savioz (1999), Die direkte Demokratie, S. 67 – 68, 76 – 85.

32 §§ 24, 25 SächsGemO.

33 Ebd.

34 Vgl. Kirchgässner/Feld/Savioz (Fn. 31), S. 58 – 59, 192.

35 Vgl. Friedrich/Jandura (2012), Politikvermittlung durch Boulevardjournalismus, in: Publizistik, Nr. 57, S. 404 – 406.

Gesetze bzw. zwei Millionen bei verfassungsändernden Gesetzen bis 5 – 10 % der Stimmberechtigten). Die Gesetzentwürfe aller Parteien außer der LINKEN wollten Quoren bei einfachen Volksentscheiden (15 – 20 % Zustimmungsquorum bzw. 20 % Beteiligungsquorum bei einfachen Gesetzen und  $\frac{2}{3}$ -Mehrheit) und verschiedene Zustimmungs- bzw. Beteiligungsquoren bei verfassungsändernden Gesetzen kodifizieren. Je nach Entwurf waren verschiedene Materien ausgeschlossen. Jedoch wurden bei allen Entwürfen Entscheidungen über Haushaltspläne und Abgabengesetze ausgeschlossen. Neben den vorgesehen Regelungen zur Vorabprüfung bezüglich der Zulässigkeit und der Mitwirkung der Bundesländer erörterte Renger auch die Regelungen zu Referenden. Referenden waren nur in zwei der sechs Entwürfe detailliert ausgearbeitet und fehlten in dem SPD/GRÜNE-Entwurf von 2002 gänzlich. In drei Entwürfen waren die Regelungen bezüglich der Referenden unscharf definiert; so ging aus diesen Entwürfen nicht hervor, wer überhaupt berechtigt ist, ein Referendum auszulösen. Dies und die relativ schwache Begründung der Gesetzentwürfe spreche dafür, dass es sich eher um politische Profilierung, als um einen ernsten Versuch, die sachunmittelbare Demokratie auf Bundesebene zu etablieren, handelte.<sup>36</sup> Die Nähe der Gesetzentwürfe zu den jeweiligen Bundestagswahlen erhärte diesen Verdacht.

Nach dem Ende der Vorträge erreichte die Tagung mit einer Podiumsdiskussion den abschließenden Höhepunkt. Zunächst bereitete Neumann jedoch mit einem Vortrag über „Volksrechte in das Grundgesetz – die bisherige Debatte“ die Diskussion für das Publikum vor, indem er die historischen Umriss der Debatte nachzeichnete.<sup>37</sup> Das Grundgesetz erlaube in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich die Einführung von sachunmittelbarer Demokratie.<sup>38</sup> Im Rahmen der Kontroversen um die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik und des EVG-Vertrages Anfang der 50er und NATO-Überlegungen zur Atombewaffnung Mitte der 50er Jahre, wurden erstmals Forderungen zur Einführung von Volksrechten in das Grundgesetz erhoben. Diese Forderungen ebten jedoch ab und flammten erst Ende der 80er Jahre im Rahmen der Wiedervereinigung wieder auf.<sup>39</sup> Ab Anfang der 90er Jahre führten schließlich alle Bundesländer sachunmittelbaren Demokratie flächendeckend ein.<sup>40</sup> Verwunderlich sei, dass vor allem das Gesetzinitiativrecht des Volkes im Vordergrund der Diskussion stehe, während die in der Schweiz als gewichtiger erachteten Referenden eher im Hintergrund der

Debatte standen, was auch Rengers Analyse der Gesetzentwürfe bestätigt hatte.<sup>41</sup> Die fakultative Volksabstimmung zum Thema „Stuttgart 21“, durch die Landesregierung Baden-Württembergs initiiert, sei jedoch möglicherweise ein Anstoß, die Debatte stärker auf Referenden zu richten. Neumann betonte, dass unmittelbare Volksgesetzgebung weder per se besser noch schlechter sei als die parlamentarische Gesetzgebung.

In der anschließenden Podiumsdiskussion waren sich die Diskutanten Neumann, Arnold Vaatz (Bundestagsabgeordneter der CDU) und Prof. Dr. phil. Werner Patzelt (TU Dresden und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirates des DISUD) nach Abwägung der Argumente grundsätzlich einig, dass eine Erweiterung um die sachunmittelbare Demokratie in Deutschland auf Bundesebene grundsätzlich wünschenswert sei. Jedoch fehle es derzeit an dem Willen zur politischen Durchsetzung; ohne Befürwortung durch die großen Volksparteien werde es nicht die dazu nötige Änderung des Grundgesetzes geben. Auch fehle es an Erfahrung und einer notwendigen politischen Kultur zum Umgang mit der sachunmittelbaren Demokratie. Eine Kultur der sachlichen Auseinandersetzung und eine ergänzende vorteilhafte Einbettung in das bestehende politische System sei jedoch für eine erfolgreiche Funktion unmittelbarer Demokratie in Sachfragen erforderlich. Dies wurde letztlich durch die Beiträge der Referenten der Tagung auch eindrücklich an verschiedenen europäischen Beispielen gezeigt.

<sup>36</sup> Vgl. Decker (2012), Welche Art der direkten Demokratie brauchen wir?, in: Mörschel/Krell (Hrsg.), Demokratie in Deutschland, S. 197; Neumann (2012), Gesetzgebungstechnik und direkte Demokratie in Deutschland, in: Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010.

<sup>37</sup> Hierzu ausführlicher: Neumann (2006), Sachunmittelbare Demokratie, S. 53 – 147.

<sup>38</sup> Vgl. ebd. S. 168–253; Neumann (2010), Regelungsbestand der Sachunmittelbaren Demokratie in Deutschland 2009, S. 14 – 15.

<sup>39</sup> Vgl. ebd., S. 56 – 147.

<sup>40</sup> Neumann (Fn. 38), S. 28 – 29.

<sup>41</sup> Neumann (Fn. 37), S. 787 – 790.