

## Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2009/2010

- Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz, Europa -

In Dresden fand vom 20. bis 22. November 2009 bereits zum zweiten Mal die Tagung „Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2009/2010“ statt. Trotz ihrer vergleichsweise kurzen Geschichte nimmt die Tagung bereits einen festen Platz auf dem Gebiet der Auseinandersetzung mit direkter bzw. unmittelbarer Demokratie in Sachfragen ein.



Schirmherr S.D. Prinz Stefan von und zu Liechtenstein, Botschafter des Fürstentums Liechtenstein in der Bundesrepublik Deutschland im Gespräch mit Peter Simon Kaul, Honorarkonsul der Schweiz im Freistaat Sachsen

Der Schwerpunkt der Tagung liegt auf der konkreten juristischen Ausgestaltung, sowie der Diskussion neuester empirischer Erkenntnisse aus der Anwendungspraxis der verschiedenen Verfahren zur unmittelbaren Sachentscheidung durch die Bürger.

Durch Einbeziehung von Wissenschaftlern aus Deutschland, der Schweiz, Österreich und Liechtenstein bot die Tagung dem gesamten deutschsprachigen Raum ein Forum zur interdisziplinären Diskussion dieser Instrumente sowohl auf den verschiedenen Verwaltungsebenen als auch im Hinblick auf den europäischen Integrationsprozess.

Veranstaltet wird die Tagung vom Deutschen Institut für Sachunmittelbare Demokratie an der TU Dresden (DISUD an der TUD) unter der Leitung von Rechtsanwalt Dr. Peter Neumann, der Juristischen Fakultät der TU Dresden, sowie in Partnerschaft mit dem Centre for Research on Direct Democracy (c2d) im Zentrum für Demokratie in Aarau (ZDA), einem An-Institut der Universität Zürich mit Sitz in Aarau. Das vollständige Tagungsprogramm ist unter der Adresse <http://www.disud.org/veranstaltungen/wissenschaftstagung2009.html> abrufbar.

Nach der Auftaktveranstaltung in den Räumlichkeiten des Institutes am Freitagabend, die unter der Schirmherrschaft S.D. Prinz Stefan von und zu Liechtensteins stand, fand die Tagung im Festsaal der Alte Mensa, dem Dülfersaal der TU Dresden statt. Inhaltlich waren die Plenarvorträge in die drei Themenkreise „Sachunmittelbare Demokratie in Deutschland“,

Sachunmittelbare Demokratie in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz“ sowie „Sachunmittelbare Demokratie und Europa“ unterteilt.

Nachstehend werden einige Eindrücke der Tagung vermittelt, die Inhalte einige Referate und Diskussionen angerissen und Referenten vorgestellt.



Plenum der Tagung „Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2009/2010“

### ***Sachunmittelbare Demokratie in Deutschland***



Professor Dr. Reinhard Schiffers bei seinen Begrüßungsworten.

Zum Einstieg referierte *Dr. Christopher Schmidt*, Richter am Landgericht Lüneburg, unter dem Blickwinkel der Rechtstatsachenforschung über unmittelbare Gemeindedemokratie in der Weimarer-Republik. Dabei beeindruckte der Schüler Professor Jörg-Detlef Kühnes mit der Darstellung seiner akribischen Forschungstätigkeit.



Dr. Christopher Schmidt

Für den mittel- und süddeutschen Raum gelang es ihm, 413 Anwendungsfälle nachzuweisen. In Verbindung mit der Arbeit von Jan Witte, der eine entsprechende Arbeit für den norddeutschen Raum verfasst hat, widerlegt er damit eindrucksvoll die These von der Bedeutungslosigkeit dieser Instrumente in der Weimarer Republik.

Jenseits einer rein positiven Bewertung dieser Instrumente kommt er zu dem Schluss, dass die Erfahrungen in jener Zeit nicht als nachvollziehbare Begründung für die Nichtberücksichtigung auf der Gemeindeebene in der jungen Bundesrepublik dienen können.



*Prof. Dr. Frank Decker* vom Institut für Politikwissenschaft Bonn sprach zum Thema „Sachunmittelbare Demokratie auf der Ebene der Länder“. In Bezug auf die Erforschung von Volksbegehren und Volksentscheid mahnte Frank Decker insbesondere eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Rechts- und Politikwissenschaft an, was im Auditorium allgemeine Zustimmung fand.



Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken

Mit *Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken* vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Marburg kam ein dezidierter Skeptiker sachunmittelbarer Instrumente zu Wort. Auch wenn er eine direkte Mitwirkung der Bürger - etwa auf kommunaler Ebene - nicht völlig ablehnte, so diskutierte er Plebiszite bezüglich der mit ihnen verbundenen Risiken für Freiheit, Gleichheit und Gemeinwohlorientierung, sowie deren Bedeutung im Rahmen der Verantwortlichkeit staatlichen Handelns. Als mögliche Nebenwirkungen von Plebisziten führte Sebastian Müller-Franken die Delegitimation des Parlamentes und die Schwächung des Föderalismus.

Auch äußerte er Bedenken hinsichtlich eines möglichen negativen Einflusses von Seiten der starken Medien.



Dr. Peter Neumann

*Dr. Peter Neumann*, der Institutsdirektor des DISUD an der TUD, sprach zum Thema „Landesverfassungsrecht und Volksgesetzgebung“. Dabei nahm er die Gesetzgebungstechnik in den deutschen Länder unter die Lupe und arbeitete einige Kuriositäten heraus. So zeigte er u.a. aus rechtsvergleichender Perspektive auf, dass sich hinter dem Begriff der Volksinitiative drei verschiedene Rechtsinhalte verbergen. Neben dem Oberbegriff für Gesetzesinitiativen aus dem Volk – parallel etwa zur Bundestagsinitiative (Art. 76 Abs. 1 GG) – existieren zwei konkrete Rechtsinstitute, die mit dem gleichen Begriff bezeichnet werden. Das Rechtsinstitut Volksinitiative tritt sowohl in Form einer qualifizierten Massenpetition als auch in Form eines konkret geregelten Gesetzesinitiativrechts auf. Deren Rechtsnaturen sind freilich völlig verschieden: Während die Petition ein Grundrecht darstellt, das strukturell *gegen den Staat* gerichtet ist, handelt es sich beim Antrag auf Zulassung eines Volksbegehren um *staatliches Handeln*. Ohne dabei einen Angriff auf den Föderalismus formulieren zu wollen, forderte Peter Neumann Korrekturen im Landesverfassungsrecht ein, die sich nicht allein an der Frage der Erweiterung oder Reduzierung von Volksrechten, sondern vor allem auch an dem Gedanken der Gesetzesklarheit, Nachvollziehbarkeit und terminologischer Schlüssigkeit orientieren sollten, so sein Appell.



Diskussionen beim Mittagessen im Feldschlösschen Stammhaus in Dresden

### ***Sachunmittelbare Demokratie in Liechtenstein, Österreich, Schweiz***

Den internationalen Teil der Tagung eröffnete *Dr. Wilfried Marxer* vom Liechtenstein Institut in Vaduz mit seinem Vortrag zur Ausgestaltung und Anwendungspraxis direkter Demokratie im Fürstentum. Als konstitutionelle Monarchie verfügt Liechtenstein über ein vergleichbar gut ausgebautes System sachunmittelbarer Mitwirkungsrechte, das bis auf das Jahr 1921 zurückgeht und in dem seit dem Jahr 2003 selbst eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie kodifiziert ist. In Bezug auf die Abstimmungshäufigkeit liegt Liechtenstein im internationalen Vergleich mit 47 Abstimmungen seit 1971 auf dem dritten Rang hinter der Schweiz (292) und Italien (57).



Dr. Wilfried Marxer im Gespräch mit Jörn Zylla



Prof. Dr. Klaus Poier und Dr. Denise Renger

Zum Thema der direkten Demokratie in Österreich sprach *Prof. Dr. Klaus Poier* von der Karl-Franzens-Universität Graz. Für die Bundes- und auch Landesebene betonte er, dass die Praxis weit weniger bedeutend sei, als dies die Verfassungen erwarten ließen. Zudem stellte er die Praxis in den österreichischen Kommunen dar. Im Anschluss an seinen Vortrag wurde unter anderem die Rolle der Medien und insbesondere der „Kronen Zeitung“ diskutiert, die nach seiner Auffassung zumindest auch für den schlechten Ruf der direkter Demokratie in Österreich mitverantwortlich sei. Ebenfalls verwies Klaus Poier auf die dominierende Rolle politischer Parteien bei Volksbegehren. Gründe für die geringe Praxis sah er vor allem in den hohen Eingangshürden.



Prof. Dr. Klaus Poier

*Dr. Thomas Milic* vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern fragte in seinem Vortrag nach dem Einfluss der Parteien auf den Meinungsbildungsprozess im Vorfeld von Sachabstimmungen. Anhand von zwei Abstimmungsinitiativen, die von unterschiedlichen politischen Lagern unterstützt wurden, beide aber auf den Verkauf von Goldreserven der Nationalbank zu Gunsten der schweizerischen Rentenversicherung zielten, konnte er demonstrieren, wie Parteianhänger einem Richtungswechsel ihrer Parteispitzen folgen. Mit seiner Arbeit leistet Thomas Milic einen Beitrag zu einer dualen Informationsverarbeitungsstrategie, welche Ansätze, ausgehend von einer systematischen und argumentbasierten Auseinandersetzung der Abstimmenden, mit Theorien verbindet, welche das Individuum als „kognitiven Geizkragen“ konzipieren und die Bedeutung von Heuristiken, etwa in Form von Stimmempfehlungen, betonen.



Dr. Peter Neumann und Dr. Thomas Milic im Gespräch

*Dr. Uwe Serdült* vom Centre for Research on Direct Democracy (c2d) beschloss den zweiten Konferenztage mit der Frage „Wer ist das Volk?“. Von den weltweit insgesamt 513 erfassten nationalen Abstimmungsinitiativen stammen 323 aus der Schweiz. Zusammen mit Liechtenstein und Italien entfallen annähernd 86% der weltweiten Initiativen auf diese drei Länder.



Dr. Uwe Serdült

Weit abgeschlagen folgen die osteuropäischen Staaten mit immerhin noch 8%, Ozeanien mit 3%, Lateinamerika mit 2%, sowie Asien mit 1% der erfassten Initiativen. Im Hinblick auf die die Initiativen tragenden Gruppen konnte Uwe Serdült am Beispiel der Schweiz zeigen, dass

für den Untersuchungszeitraum seit 1874 zunehmend zivilgesellschaftliche Kräfte als Initiatoren auftreten und die Rolle der Parteien, besonders aus der Opposition heraus, abnimmt. Anhand seines Vortrages zeigte sich erneut die herausragende Stellung der Schweiz als riesiges Laboratorium für sachunmittelbare Forschung.

### ***Sachunmittelbare Demokratie in Europa***



*Prof. Dr. Ulrich Fastenrath bei seiner Begrüßung am 2. Tag der Tagung, rechts: Moderator Professor Dr. Reinhard Schiffers*

*Prof. Dr. Andreas Auer*, Präsident des Centre for Research on Direct Democracy (c2d), eröffnete mit seinem Beitrag den Themenkreis Europa.

Eingangs gab Andreas Auer einen Überblick über die verschiedenen EU-Vertragsreferenden, um anschließend einige grundsätzliche Probleme zu diskutieren. Was geschieht, wenn einer der EU-Reformverträge beim Volk durchfällt? Kann die Abstimmung dann beliebig oft wiederholt werden? Welche Zeitspanne ist angemessen, bis diese Abstimmung wiederholt werden kann? Als besonders gravierend betonte er die Auswirkungen der Einstimmigkeitsklausel auf die Souveränität der einzelnen EU-Staaten: Indem das Inkrafttreten des gesamten EU-Reformvertrages durch einen einzigen abgelehnten Volksentscheid aufgehalten werden kann, bestimmt der Reformunwilligste über den europäischen Integrationsprozess.



Prof. Dr. Andreas Auer

*Prof. Dr. Helmut Görlich* von der Juristenfakultät der Universität Leipzig wandte sich in seinem Vortrag dem im Vertrag von Lissabon kodifizierten europäischen Bürgerbegehren zu. Das schon im letztlich nicht umgesetzten Europäischen Verfassungsentwurf enthaltene Instrument bietet hinsichtlich der Rechtsnatur und der konkreten Ausgestaltung durch Ausführungsbestimmungen beachtlichen Raum für Interpretationen. Mit diesem Begehren, das in seiner Rechtsnatur wohl einer qualifizierten Massenpetition gleichzusetzen ist, haben die EU-Bürger künftig die Möglichkeit, sich direkt an die Europäische Kommission zu wenden und diese zu weiteren Schritten anzuhalten. Helmut Goerlich zeigte die möglichen Entwicklungslinien des Instrumentes auf.



Prof. Dr. Helmut Goerlich



Prof. Dr. Sven Hölscheidt

*Prof. Dr. Sven Hölscheidt* von den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages referierte zu Theorie und Praxis von nationalen EU-Referenden. Wie die Praxis von über 30 solcher Referenden zeige, seien die Mitgliedsstaaten der EU prinzipiell referendumsfreundlich. Deutschland hingegen ist ein „direktdemokratischer Außenseiter“. Eine Einführung auf Bundesebene sei prinzipiell möglich, jedoch mit einer Grundgesetzänderung verbunden; keine der 25 parlamentarischen Initiativen zur Einführung von Referenden seit 1950 konnte jedoch die notwendige Zweidrittelmehrheit erringen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auf der europäischen Ebene, auf der Referenden bisher nicht vorgesehen sind. Ihre Einführung sei prinzipiell möglich, müsse ihre Schranke allerdings in einem deutschen Veto finden. In der Diskussion sprach er sich explizit gegen ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten aus.



Holger Kramer, MdEP

*Holger Kramer*, Mitglied des Europäischen Parlaments, griff diese Thematik auf und berichtete von den verschiedenen Integrationsniveaus innerhalb der EU. Insbesondere wünschte er sich eine breitere öffentliche Wahrnehmung und Diskussion der in Brüssel beschlossenen Vorlagen. Eine demokratische Kontrollfunktion sah Holger Kramer weniger direkt bei den Bürgern der EU als bei den nationalen Parlamenten.



Prof. Dr. Werner J. Patzelt, der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirates bei seinem Schlusswort

Nach ausgiebigem Mittagessen im Sächsischen Landtag führte Prof. Dr. Günther Schneider, Vorsitzender Richter am Sächsischen Landessozialgericht in Chemnitz und Mitglied des Sächsischen Landtages einen Teil der Tagungsteilnehmer noch durch den Landtag des Freistaates.



Prof. Dr. Günther Schneider trägt im Sächsischen Landtag vor.

Die Ergebnisse der Tagung werden in den „Studien zur Sachmittelbaren Demokratie“ (StSD), einer der beiden Schriftenreihen des DISUD an der TUD, veröffentlicht.

Bernhard Braun, M.A.