

5.

Rezensionen

Hermann K. Heußner/Arne Pautsch/Fabian Wittreck (Hrsg.):
Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung, Stuttgart:
Boorberg (2021), 814 S., ISBN 978-3-415-06871-1

Einen sehr schlichten Titel trägt dieser Sammelband, aber manchmal ist mit schlichten Worten alles gesagt: Über 30 Forscherinnen und Forscher aus fünf Ländern würdigen mit ihren Beiträgen *Otmar Jung*, der als Vorreiter der Forschung zur direkten Demokratie in Deutschland gelten kann. Dabei ist er nicht einfach Pionier, der die Grundlagen erarbeitete, sondern hat bis heute ein reiches Schrifttum zur Thematik vorgelegt und damit über den sprichwörtlichen Elfenbeinturm hinaus auch die politische Debatte maßgeblich beeinflusst. Der Clou an Jungs Schaffen: Er ist nicht nur examinierter Jurist, sondern auch Politologe und Historiker. Entsprechend disziplinenübergreifend, umfassend, methodisch versiert und differenziert arbeitete er.

Das stellt auch *Dian Schefold* in seiner Laudatio, mit der der Band beginnt, heraus (1-10). Schefolds Text regt an, Jungs Werke (erneut) zu lesen. Dabei hilft das ausführliche Werkverzeichnis des Gewürdigten am Ende des Buches (779-795).

Im weiteren Verlauf des Bandes bleibt es nicht bei Respektsbekundungen und Lobeshymnen, sondern es geht inhaltlich zur Sache. In insgesamt acht Sektionen wird eine Vielzahl von Grundsatz- und Detailfragen behandelt.

Dabei ist der erklärte Anspruch des Bandes, differenzierte Ansichten wiederzugeben und Kontroversen weiterzuführen. Das wird sogleich in der ersten Sektion klar, die mit einem Beitrag von *Frank Decker* eröffnet. Decker ist bekannt als Kritiker der Volksgesetzgebung, also „von unten“ initiiertes direktdemokratisches Verfahren. Dies begründet er mit der Unverträglichkeit des Instrumentariums mit der bundesrepublikanischen Verfassungsordnung. Das kann nicht überzeugen: Was wäre denn an einer eher konkordanzdemokratischen Verfassungswirklichkeit verwerflich? Zumal die Gestalt des Bundestags als Arbeitsparlament, Zusammensetzung und Einfluss des Bundesrats sowie der in diesem Kontext stehende Vermittlungsausschuss – die berühmte „Dunkelkammer der Demokratie“ – die Frage aufwerfen, ob nicht schon erhebliche Merkmale einer spezifisch bundesrepublikanischen Konkordanzdemokratie ausgebildet sind und also

Volksgesetzgebung nicht ein schlüssiger Reformschritt wäre. Unabhängig davon wird nicht recht klar, inwiefern die von Decker favorisierten Verfahren des Plebiszits „von oben“ und eines mit hohen Hürden versehenen fakultativen Referendums eine Abhilfe für bestehende Probleme der Verfassungswirklichkeit darstellen können. Das arbeitet auch *Hermann K. Heußner* in seinem Plädoyer für eine halbdirekte Demokratie heraus, wenn er Plebiszite „von oben“ als „Prämie auf die Macht“ entlarvt und sich stattdessen für die dreistufige Volksgesetzgebung (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksentscheid) ausspricht. Ebenso deutlich widerspricht *Werner J. Patzelt* Deckers Ausführungen, vertritt im Detail aber andere Auffassungen als Heußner: Während dieser dem fakultativen Referendum nichts abgewinnen kann, sieht Patzelt auch darin ein sinnvolles Instrument – und wohlgemerkt: ein Instrument, kein Element. Darauf legt Patzelt Wert. Denn „Elemente“ klinge zu statisch und dekorativ, impliziere schlimmstenfalls also reine Geschmacksfragen. Demgegenüber seien Instrumente etwas „fein justierbare[s]“ (97). Damit werde das Augenmerk stärker auf die von bestimmten Rahmenbedingungen abhängige Nützlichkeit direkter Demokratie gelenkt – ein hilfreicher Beitrag zur Versachlichung der Debatte.

Ebenfalls ins Sektion I legen *Bernd Grzeszick* und *Arne Pautsch* zwei konträre Ansichten zur unverbindlichen Volksbefragung vor. Während Grzeszick mit Blick auf die bayerischen Regelungen zuversichtlich ist, eine verfassungsgemäße Lösung finden zu können, die die Oppositionsrechte nicht beschneidet, und das Risiko eines regelmäßigen Akklamationsinstruments für gering hält, sieht Pautsch die Sache ebenfalls mit Blick nach Bayern kritisch: Die von oben initiierte, nicht bindende Befragung erweist sich mit Pautsch als schädlicher Störfall der (direkten) Demokratie, da das Instrument nicht nur die Rechte der Opposition, sondern auch die bestehenden Volksrechte relativiere. Denn während die parlamentarische Mehrheit mittels Befragung ohne großen Aufwand Abstimmungen ansetzen könne, bleibe den Bürgerinnen und Bürgern kein Gegengewicht, da für das Einbringen einer entgegengesetzten Fragestellung eine langwierige Unterschriftensammlung nötig ist – die „Zeitsouveränität“ (159) liege bei der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit.

Auch die weiteren Aufsätze sind spannend und lehrreich. *Nadja Braun Binder* befasst sich mit der Verbindung von direkter Demokratie und Digitalisierung in der Schweiz. Dabei erweist sich die Zukunft des E-Voting als durchaus offen. Die Möglichkeit digital unterstützter Unterschriftensammlungen für Initiativ- wie Referendumsbegehren verschaffe aber auch wenig oder nicht organisierten Gruppen „die sog. ‚Referendumsmacht‘“ (176), womit die direkte Demokratie bürger- und anwendungsfreundlicher wird.

Theo Schiller kommt in seiner Analyse des Verhältnisses von Parteien und direkter Demokratie in Europa zu einem wichtigen Fazit: Gerade die AfD, die trotz des offensichtlichen Widerspruchs zu ihrer sonstigen Programmatik gern lauthals direkte Demokratie fordert, habe die altbekannte Sorge, Volksbegehren und Volksentscheid beförderten Populismus, neu angefacht. Dieselbe AfD aber eigne sich zur „Gegenprobe“ (228): Schließlich habe die AfD gerade als Partei und auf dem Weg von Wahlen Erfolg. Damit zeige sich: „auch Parlamentarismus, Parteiendemokratie und Wahlen eignen sich für Populismus und Demagogie“ (228).

Volker Haug konstatiert ein Beharren deutscher Verfassungsgerichte auf Relevanzfiltern wie Zustimmungsquoren, das er aber nicht vorbehaltlos zu teilen vermag. Denn unecht gescheiterte Volksentscheide führten zu Enttäuschung und Unzufriedenheit und damit nicht zur erhofften Befriedung oder zu einer gesteigerten Akzeptanz des konkreten oder allgemein des demokratischen Verfahrens. Vor diesen Befunden überrascht aber auch Haugs anderer wesentlicher Befund nicht: die Tendenz der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit, Parlamente gegenüber der Volksgesetzgebung zu stärken, obwohl eine solche Auffassung juristisch vor dem Hintergrund von Art. 20 Abs. 2 GG nicht unumstritten ist. Insbesondere das Hamburger Verfassungsgericht lege freimütig ein eigenwilliges Souveränitätsverständnis an den Tag. Aus dem quantitativen Vorrang der Parlaments- vor der Volksgesetzgebung leite sich aber, so Haug überzeugend, keineswegs automatisch ein qualitativer ab.

Hans-Herbert von Arnims Beitrag überrascht zunächst, befasst er sich doch mit der Wahlrechtsproblematik wachsender Parlamente. Wie sich das in die Festschrift einfügt, wird aber schnell klar: Direkte Demokratie könne – zumal auf Länderebene, wo die Instrumente schon bestehen – Abhilfe schaffen, so von Arnims These.

„Der Zeitpunkt der Einführung der Instrumente von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bedeutet nicht zwangsläufig, dass diejenigen Bundesländer, die diese plebiszitären Elemente früher einführten als andere, auch heute noch eine Vorreiterrolle haben“, stellt *Jan Seybold* fest (353). Das möchte man insbesondere in Baden-Württemberg, wo es die Instrumente mit Abstand am längsten gibt, einer jeden Landesregierung gerne ins Stammbuch schreiben. Insgesamt liefert Seybold durch den – nicht abschließenden – Vergleich der Regelungen zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden in den Bundesländern einen erhellenden Beitrag, an dessen Ende auch einige Überlegungen zu zukünftigen Entwicklungen angestellt werden. Insbesondere zeigt Seybold sich skeptisch bei Regelungen zu E-Voting, egal ob nun Wahlen oder Abstimmungen betroffen seien. Hingegen

wögen die Bedenken bei der digitalen Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren weniger schwer und böten die technischen Möglichkeiten sogar die Chance auf weniger Verwaltungsaufwand bei der Unterschriftenprüfung.

Frank Rehmet und *Tim Willy Weber* werfen einen vergleichenden Blick auf Volksinitiative und fakultatives Referendum in 43 europäischen Staaten. Daraus leiten sie ein hohes wechselseitiges Lernpotenzial ab: Man könne sich in anderen Ländern abschauen, was funktioniert und was nicht – ohne dabei spezifische Umstände wie verfassungsrechtliche Vorgaben aus den Augen zu verlieren. Zudem stellen Rehmet und Weber fest, dass mehr Abstimmungspraxis erwartungsgemäß zu mehr positiven Erfahrungen führt – direkte Demokratie als Bildungsveranstaltung. Zugleich aber komme mehr Praxis vor allem dann zustande, wenn Abstimmungen obligatorisch oder von unten initiiert werden.

Axel Tschentscher beobachtet in der Schweiz Debatten über Reformen, aber auch über Erschwerungen direkter Demokratie. Dass dabei eher unnötige Verschärfungen mehr Anklang in der Politik finden als dringend nötige Verbesserungen, wirft die Frage auf, ob der in Deutschland mantraartig vorgebrachte Einwand gegen direkte Demokratie, in der Schweiz habe man nun mal „andere Traditionen“ (die ja dort auch erst entstehen mussten), nicht ein Feigenblatt ist und es sich hier wie dort um eine Machtfrage handelt, die gewählte Vertreter gern in ihrem Sinne entschieden wüssten.

Einen Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein nimmt *Wilfried Marxer* vor. Dabei entpuppt sich Liechtenstein, das seine Regelungen wesentlich nach Schweizer Vorbild gestaltet hat, in Sachen Grundrechtsschutz restriktiver: Initiativen müssen zwingend mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen in Einklang stehen, im Konfliktfall kommt dem Verfassungsgericht eine Schlichtungsfunktion ein. Insgesamt zeigt der Vergleich eine hohe Akzeptanz von sowohl repräsentativ- als auch direktdemokratischen Verfahren in beiden Ländern, woraus Marxer den Rat an andere Staaten ableitet, mehr direkte Demokratie zu wagen.

Spannend ist der Versuch von *Hans-Joachim Lauth* und *Lukas Lemm*, direkte Demokratie und die Qualität von Demokratie in Beziehung zu setzen. Entgegen der Erwartung ist ein solcher Zusammenhang eher schwach ausgeprägt. Dies könne daran liegen, dass Konzepte zur Messung demokratischer Qualität fast ausnahmslos direkte Demokratie nicht berücksichtigen, hingegen Ansätze, nach denen direkte Demokratie die demokratische Qualität steigern, „ein spezifisches Verständnis von der Qualität der Demokratie“ voraussetzen. Hier seien dringend weitere, differenziertere Forschungen nötig.

„Direkte Demokratie aus ökonomischer Sicht“ (593) betrachtet *Reiner Eichenberger*. Wer Eichenbergers fachlichen Hintergrund nicht kennt, könnte geneigt sein, Vorurteilen zu verfallen und nun eine eher skeptische Haltung zu erwarten, die Sorge vor dem Bürger als großem Verhinderer. Weit gefehlt: Eichenberger betrachtet Politik als einen Markt politischer Dienstleistungen, der wie jeder andere Markt infolge unzureichender Informationen der Marktakteure versagen könne. Direkte Demokratie leiste hier Abhilfe, weil in der Debatte, die Volksentscheiden vorausgeht, Bürger und Politiker viel lernten, also Informationen gewannen. Eichenberger geht sogar noch weiter: Nicht nur verweist er auf weit überwiegend positive empirische Befunde zur Wirkung direkter Demokratie, sondern er nimmt an, dieser Effekt werde wissenschaftlich eher unterschätzt, weil er statistisch schwer zu erfassen sei. Und er spricht sich klar gegen einen zu weitgehenden Haushaltsvorbehalt, der nur seinerseits hohe Kosten erzeuge, und gegen Teilnahme- und Zustimmungsquoren aus, die falsche Anreize setzten.

Angelika Vetter und *Jan A. Velimsky* untersuchen die soziale Selektivität von Bürgerentscheiden und Kommunalwahlen. Sie unterziehen die gängige Annahme, direkte Demokratie sei eine Exklusivveranstaltung der sozioökonomisch Bessergestellten, einer empirischen Überprüfung. Interessanterweise stellt sich heraus: Kommunale Bürgerentscheide sind sozial selektiv, aber nicht selektiver als Kommunalwahlen. Oft gilt sogar das Gegenteil. Vetter und Velimsky erklären das mit der Rational-Choice-Theorie: Es sei wesentlich leichter, sich über eine einzelne Sachfrage zu informieren sowie das Gewicht der eigenen Stimme und die Folgen der Abstimmung für das eigene Leben abzuschätzen als Parteiprogramme zu vergleichen, sich mit den zur Wahl stehenden Personen zu befassen und den Einfluss der eigenen Stimme zu bestimmen, von den Folgen für die eigene Lebenswirklichkeit zu schweigen. Dennoch können Vetter und Velimsky nicht leichthin direkte Demokratie als Heilmittel für soziale Selektivität anpreisen. Denn selektiv sind demokratische Prozesse immer. Ferner zeigen sich oft in derselben Stadt deutlich Abweichungen bei der Teilhabe an verschiedenen Bürgerentscheiden. Den Gründen für diese Schwankungen müsse stärker auf die Spur gegangen werden.

Am Ende bietet der Sammelband nicht nur Neues, dafür aber umso umfassender eine Bestandsaufnahme des Forschungsstandes. Zu kritisieren gibt es wenig. Bedauerlich ist etwa, dass in keinem Beitrag Chancen und Grenzen der Verzahnung von Volksabstimmungen mit gelosten Bürgerräten ausgelotet werden. Mit den irischen Erfahrungen zu den Themen Abtreibung und Ehe für alle hätte hier noch Diskussionsstoff bestanden, und

die kanadischen Fallbeispiele zum Thema Wahlrecht hätten eine interessante Ergänzung zu den Ausführungen von Arnims geboten.

Ganz besonders aber eine Facette vermisst man: Nicht ein genuin historischer Beitrag ist enthalten, was angesichts des Werdegangs des Jubilars Jung doch überrascht. Man hätte hier etwa an Jungs Forschungen zur Volksgesetzgebung in der Weimarer Republik, der Volksabstimmungspraxis der Nazis und zum Verzicht des Parlamentarischen Rats auf Volksgesetzgebung im Grundgesetz anknüpfen können. Denn in der heutigen Debatte wird der Verzicht von 1949 noch immer oft mit den „Weimarer Erfahrungen“ erklärt. Sachlich gibt es dafür keinen stichhaltigen Anhaltspunkt: Nicht nur waren Volksbegehren und Volksentscheid auf Reichsebene aufgrund hoher Hürden eher stumpfe Schwerter – der einzige Autor im Band, der auf Weimar etwas gründlicher eingeht, ist Werner J. Patzelt (105-107). Vielmehr wird auch nicht selten der Missbrauch des Instruments Volksentscheid im NS-Regime gern mit der Praxis der Weimarer Republik konfundiert. Vor allem aber stand die Entscheidung des Parlamentarischen Rates am Ende weder im Schatten Weimars noch im Schatten Hitlers, sondern ganz im Zeichen des entstehenden Ost-West-Konflikts, wie Jung 1995 in einer eingehenden Studie dargelegt hat; es gibt keinen Grund, seine Erkenntnisse grundlegend zu verwerfen.

Ebenfalls hätte der Weg, wie die Volksgesetzgebung überhaupt ihren Weg in die Weimarer Verfassung finden konnte, nachgezeichnet werden können, denn das Vorhandensein direkter Demokratie in der Reichsverfassung ist ja keineswegs selbstverständlich, gerade auf der Folie des demokratiehistorisch zumindest ambivalent einzuschätzenden Kaiserreichs.

In gleicher Weise wären die historischen Entstehungsbedingungen der Schweizer Konkordanzdemokratie aufschlussreich gewesen. Nicht zuletzt hätte mit Blick auf die Anwendung von Volksabstimmungen „von oben“ durch Napoleon und Napoleon III. Heußners Argument der „Prämie auf die Macht“ historisch erhärtet werden können.

Doch sind das angesichts des Umfangs und der dargebotenen Vielfalt nur geringfügige Einwände. Dass die Lektüre für Laien eher ermüdend sein dürfte, ist ebenfalls kein valides Argument gegen eine Festschrift. Wer sich künftig wissenschaftlich mit direkter Demokratie befasst, wird an diesem Sammelband als Hilfsmittel und Nachschlagewerk nicht vorbeikommen.

Philipp Deeg