

vorgelegt haben, im Literaturverzeichnis gar nicht mehr auftauchen – genauso wenig wie der streitbare und gerade deshalb einschlägige *Hans Herbert von Arnim. Freitags und Vatters* Sammelwerk stellt gewiss eine beeindruckende Forschungsleistung dar, deren komparativ-statistischer Zugriff unsere Kenntnisse der deutschen Länderregierungssysteme nennenswert bereichert. Wer das ganze Bild will, wird aber weiterhin (auch) zu anderen Quellen greifen müssen.

Frank Decker

### Ex oriente lux? Der Beitrag der fünf neuen Länder zur direkten Demokratie auf dem Prüfstand

Neumann, Peter: *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009, 999 Seiten, € 149,–.

Nach einer Erläuterung des Forschungsstandes gibt *Neumann* einen Überblick, wie sich die Debatte um die plebisitären Elemente in der Bundesrepublik Deutschland von den Anfängen bis heute entwickelt hat, wozu später ein Kapitel über unmittelbare Demokratie im Verfassungsrecht der DDR gehört. Es folgen eine Analyse der Instrumente unmittelbarer Demokratie auf Verfassungsebene in der Bundesrepublik Deutschland und eine eingehende Auseinandersetzung mit den grundgesetzlichen Grenzen der Verfassungsgebung in den Ländern. Diese wird insbesondere für die ostdeutschen Länder in eigenen Kapiteln untersucht, wobei speziell auf die sachunmittelbare Demokratie in den Landesverfassungen und auch auf die praktischen Erfahrungen, die man in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen damit gemacht hat, eingegangen wird. Am Ende gibt der Autor Empfehlungen für die Reform des Landesverfassungsrechts (nicht nur) der neuen Länder de constitutione ferenda, ausgearbeitet in einem konkreten Entwurf, und schließt mit nützlichen Übersichten und Tabellen sowie Stichwort- und Personenverzeichnissen.

Qualitativ kann man bei dem voluminösen Werk zwei Schichten unterscheiden. Die Untersuchung zum Beispiel des Rechtscharakters der 1989 in Schleswig-Holstein entwickelten und in den Verfassungen von elf Ländern, darunter alle neuen, rezipierten „Volksinitiative“, der je nach dem systematischen Zusammenhang variiert (S. 189 – 205), zeugt von dogmatischem Scharfsinn. Auch die Analysen, ob Quoren beziehungsweise Finanzvorbehalte wirklich notwendige Bedingungen der Volksgesetzgebung sind (S. 344 – 439), erfolgen glänzend; *Neumanns* negative Antwort überzeugt. Quoren etwa sind nicht einmal für verfassungsändernde Volksentscheide rechtsstaatlich geboten, denn die Volksgesetzgebung ist per se ein erschwertes Gesetzgebungsverfahren (S. 366 – 370). Wie *Neumann* hier mit Staatsrechtslehrern von *Josef Isensee* bis *Hans-Detlef Horn* die Klinge kreuzt, ist ein Genuss zu lesen. Die 216 Seiten über die sachunmittelbare Demokratie in den Verfassungen der neuen Länder hingegen, in denen er etwa alle 37 Entwürfe, die vor oder während der Verfassungsgebung vorgelegt wurden, und ihre parlamentarische Behandlung darstellt, gefolgt von weiteren 158 Seiten über die Staatspraxis, bei der der formale Verfahrensablauf von 80 Initiativen, 16 Volksbegehren und zwei Volksentscheiden beschrieben wird,

sind doch eher große Materialzusammenstellungen, die immerhin als Fundgruben dienen mögen.

Besonders zu loben sind *Neumanns* Reformempfehlungen für das Landesverfassungsrecht, wo er vor allem Begriffskonfusion und systematische Schwächen beklagt. Hier analysiert und rät der Autor mit einer Mischung aus gelehrtem Wissen, praktischer Erfahrung und einem offenen Engagement, das sich aber den kritischen Sinn gegenüber Fehlleistungen und Übertreibungen bewahrt; dies wirkt nicht nur sympathisch, sondern führt vor allem zu gediegenen Vorschlägen für eine effiziente Ausgestaltung der sachunmittelbaren Demokratie. Beispiele für diesen Wirklichkeitssinn: Zum Streit um die Amtseintragung beziehungsweise die freie Unterschriftensammlung beim Volksbegehren bemerkt *Neumann*, letztere sei nur dann leichter, wenn eine flächendeckende Organisationsstruktur vorhanden sei. Gerade kleinere Gruppierungen, die nicht mit einer Partei oder einem Verband als Bündnispartner zusammenarbeiteten, seien „darauf angewiesen, dass auch dort, wo die Vertreter der Initiative nicht präsent sein können, eine Eintragungsmöglichkeit besteht“ (S. 823). Den Ruf nach immer längeren Eintragungsfristen schreibt er ins Stammbuch, dass die Erfüllung ihrer Wünsche demotivierend wirken könne: „Zu lange Fristen nehmen Initiativen ihre Kraft.“ (S. 648) Schließlich moniert *Neumann*, dass viele Befürworter direkter Demokratie sich nur auf die Initiativrechte konzentrierten und so die Chancen referentieller Formen und Verfahren übersähen (vgl. S. 145, S. 789).

Nicht zuletzt sei eine verfassungshistorische Ergänzung zu der vom Rezessenten vertretenen Ableitung gewürdigt, dass sich der Parlamentarische Rat bei der Schaffung des Grundgesetzes 1948/49 vor allem wegen des scharfen Ost-West-Konfliktes plebisizär zurückgehalten habe („Kein Volksentscheid im Kalten Krieg!“). *Neumann* verlängert dies zeitlich in die 1950er Jahre hinein, in denen die SED mit diversen „Volksbefragungen“ zur Deutschlandpolitik im Westen die Angst vor der „roten Gefahr“ und den Antikommunismus immer wieder befeuerte. Diese Versuche, die angestrebte Westbindung durch „Scheinplebisizite“ zu hintertreiben, seien „das eigentliche Trauma der westdeutschen Republik“ (S. 634). Und er erstreckt die Perspektive räumlich auf die DDR, in der die ursprünglich – in der „antifaschistischen“ Phase – durchaus noch vorgesehenen Elemente direkter Demokratie mit der Proklamation der „sozialistischen“ Ordnung zunehmend als Restbestandteil „bürgerlicher“ Verfassungstradition abgelehnt und 1968 aus der Verfassung eliminiert wurden. Pointe: „Die unmittelbare Demokratie in Sachfragen ist somit in West- und in Ostdeutschland auf dem Altar des ‚Kalten Krieges‘ geopfert worden.“ (S. 851, Hervorhebung im Original)

Was man formal am meisten vermisst an diesem allerdings schon ohnehin überlangen Werk, ist etliche neueste Literatur: Die wichtige Kritik der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur von *Fabian Wittreck* (2005) und die Monographien zum so genannten Finanztabu von *Jürgen Krafczyk* und *Torsten Rosenke* (jeweils 2006) sind leider nicht mehr verarbeitet.

Inhaltlich sei festgehalten, dass *Neumanns* Interpretation, die Zahl der durchgeföhrten Volksentscheide (zwei) stehe zur Zahl der gestarteten Initiativen (80) in „einem deutlichen Missverhältnis“ (S. 793), nicht unbedingt überzeugt. Der Autor hat selbst auf viele Fälle von Vor- beziehungsweise Nachwirkungen plebisizärer Projekte hingewiesen; oft haben Initiativen „Umdenkprozesse eingeleitet, die erst viel später ihre Wirkung gezeigt haben“ (S. 801), und es gibt den prominenten Fall des „erfolgreichen Scheiterns“ des Volksbegehrens „Mehr Demokratie in Thüringen II“: Vom Verfassungsgerichtshof in Weimar gestoppt, hat sein politischer Impetus wenig später zur Verfassungsreform durch das Parlament geführt. Dies legt eine andere Deutung der erwähnten Daten nahe: In den neuen Ländern

reagieren die repräsentativ-demokratischen Institutionen deutlich responsiver auf direktdemokratische Vorstöße, so dass sich die weiteren Verfahrensetappen oft erübrigen. Der Vergleich, den *Neumann* mit den alten Ländern anstellt (S. 795 ff.), würde dann nicht mehr direkte Demokratie dort messen, sondern die größere Härte in den Sachauseinandersetzungen, weswegen die Verfahren oft bis zum Ende „durchgestanden“ werden müssen. Insgesamt ist mit diesem Werk nun schon die dritte große Arbeit zur direkten Demokratie in Deutschland nach *Hanns-Jürgen Wiegand* (2006) und *Johannes Rux* (2008) zu begrüßen.

Otmar Jung

### Kampfschrift für direkte Demokratie: Schaden am notwendigen Mehr an Demokratie

*Heußner, Hermann K. und Otmar Jung (Hrsg.): Mehr direkte Demokratie wagen, Volksentscheid und Bürgerentscheid, Geschichte, Praxis, Vorschläge, 2. völlig überarbeitete Auflage, Olzog-Verlag, München 2009, 544 Seiten, € 34,90.*

Direkte Demokratie, Volksbegehren / Volksentscheide, Bürgerbegehren / Bürgerentscheide, haben Konjunktur. Daher lag es nahe, dieses Buch erneut herauszubringen. 33 Autoren, 24 davon dem Verein „Mehr Demokratie“ institutionell verbunden, behandeln in neun Abschnitten mit 29 Beiträgen die Theorie direkter Demokratie, Lehren aus der deutschen Geschichte, ausländische Beispiele und eine Demokratisierung der EU, die Rechtslage in den Ländern und Kommunen, wichtige Fragen direkter Demokratie in der Praxis sowie im Bund. Das Geleitwort zur ersten Auflage schrieb 1999 *Hans-Jochen Vogel*, für die vorliegende zweite *Gerald Häfner*, Vorstandssprecher des Vereins und seit dieser Wahlperiode Abgeordneter der Grünen im Europäischen Parlament.

Die Autoren einen Bedenken gegen repräsentative Demokratie. Deutschland sei „insgesamt ganz gut regiert worden ... Aber es war, um es knapp auf den Begriff zu bringen, immer eine Regierung *für* das Volk und keine Regierung *durch* das Volk. [Es] war in gewissem Sinn eine *obrigkeitsstaatliche Demokratie*“, leiten *Hermann K. Heußner* und *Otmar Jung* ein (S. 12). Für *Tilman Evers* ist direkte Demokratie eine mögliche Ergänzung, kein Gegensatz zum parlamentarischen System; „der bisweilen anzutreffende pro-plebisitäre Überschwang gehe in die Irre, unmittelbare Demokratie bedeute ‚echte‘, repräsentative Demokratie dagegen ‚unechte‘ Volkssovereinheit“ (S. 25). Im Fazit dann die Diktion der übrigen Beiträge: „Das parlamentarische System ist untergegangen. Seine Fundamente an demokratischer Kultur und lebendiger Beteiligung sind ausgehöhlt durch das Politikmonopol von Staat und Parteien. Das in Deutschland vorherrschende liberale Politikmodell führt dazu, dass Bürgerschaft und politische Eliten einander den Rücken zukehren. Die ‚Politikverdrossenheit‘ ist keine vorübergehende Strömung, sondern systembedingt.“ (S. 34 f.) Dazu passen die Texte *Hans Herbert von Arnims* und *Birgit Sauers* zum Mehrwert direkter Demokratie („Im Kollisionsfall bleiben Gemeinwohlerfordernisse leicht auf der Strecke“, S. 44) und zu direkter Demokratie und feministischen Demokratietheorien: „Wahlen ermöglichen keine angemessene Repräsentation von Frauen in politischen Entscheidungspositionen“, S. 57).

Deutlich wird die verquaste Politikauffassung im Beitrag zur Demokratisierung der EU. Nationalstaatsbezogen übersehen *Daniela Beer* und *Roman Huber* den Paradigmenwechsel