

Direkte Demokratie: grundlegende Einordnung, viele offene Fragen

Heußner, Hermann K., Arne Pautsch und Fabian Wittreck (Hrsg.): Direkte Demokratie. Festschrift für Otmar Jung, Verlag Boorberg, Stuttgart 2021, 795 Seiten, € 118,-.

Die Diskussionen rund um direkte Demokratie nehmen in der Gesellschaft insgesamt, der Politik und natürlich auch der Wissenschaft seit einigen Jahren an Fahrt auf. Die Thematik ist en vogue und hat nicht nur deshalb zu Recht immer bedeutenderen Platz in der interdisziplinären Politikwissenschaft erhalten. Einen zentralen Platz innerhalb dieses Forschungsfelds nimmt der Geehrte ein, mehr noch, er gilt als „der bedeutendste Forscher zur direkten Demokratie der letzten 50 Jahre und darüber hinaus“ (S. V).

Mehr repräsentative oder direkte Demokratie? Das dürfte im Gesamtkontext eine der wohl gehaltvollsten und wichtigsten Fragen sein. Immer wieder scheiden sich die Geister an dem Punkt, ob mehr „direkte“ Demokratie in der Tat auch mehr Demokratie bedeutet. Nicht nur *Decker* stellt den demokratischen Mehrwert von direktdemokratischen Verfahren in Frage. Ob sich ein solcher einstelle, sei von der institutionellen Passform abhängig, weil sich die Verfahren einerseits in das Regierungssystem einfügen und mit dessen Funktionsprinzipien vertragen müssen und andererseits sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Bedingungen ausschlaggebend sind.¹ Die Feststellung – auch durch eigene Untersuchungen untermauert – zeigt, dass die Formel, mehr direkte Demokratie bedeute auch mehr Volkssouveränität, viel zu undifferenziert und unterkomplex ist. Im Ergebnis erhöhter direkter Partizipation kristallisiert sich oftmals eine höhere Legitimationskraft heraus, dies aber meist auf Kosten der Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit.² Dieses Spannungsfeld repräsentativer und direktdemokratischer Verfahren wird auch hier durch einige Beiträge zumindest angerissen, blickt man etwa auf die Einlassungen von *Decker, Heußner, Patzelt, Haug, Marxer, Lauth | Lemm oder Beck | Weber*.

Den Autoren der Festschrift geht es jedoch um mehr. Neben der Würdigung von *Otmar Jung* stellt das Werk einen hervorragenden, hochaktuellen, international orientierten sowie darüber hinaus auch interdisziplinären – und hierbei insbesondere einem politikwissenschaftlich-juristischen Kontext verpflichteten – Überblick über die vielfältigen Facetten der direkten Demokratie dar. Um den Fokus nicht zu verengen, kommen ferner Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedener Staaten zu Wort. Das insgesamt fast 800 Seiten umfassende Werk folgt hierbei einer klaren, sinnvollen und logisch konsistenten Struktur.

In Kapitel I werden diverse Instrumente und Verfahren der direkten Demokratie besprochen, diskutiert und analysiert, beispielsweise die Volksgesetzgebung im repräsentativen Parlamentarismus, divergente plebiszitäre Elemente oder die Volksbefragung als „Plebiszit

1 Vgl. *Frank Decker*, *Der Irrweg der Volksgesetzgebung*. Eine Streitschrift, Bonn 2016, S. 51.

2 Vgl. *Markus Reiners*, Partizipatorische Modernisierungstrends. Bewertung von Referenden und Lösungen zur Krise repräsentativer Demokratie am Beispiel von Stuttgart 21, in: *ZParl*, 45. Jg. (2014), H. 3, S. 698 – 700; *Kurt Sonthheimer*, Bürgerbeteiligung in der repräsentativen Demokratie, in: *Uwe J. Walther | Astrid Zellmer* (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe*. Dokumentation von Vorträgen einer Veranstaltung von 25. bis 27. Januar 1988, Bonn 1988, S. 1 – 8; *Wolfgang Luthardt | Arno Waschkuhn*, Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: *Ansgar Klein | Rainer Schmalz-Bruns* (Hrsg.), *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen*, Baden-Baden 1997, S. 59 – 87, S. 60.

von oben“. In Kapitel II geht es um die Durchführung direkter Demokratie, konkret in der Schweiz, sowie um legislative Herausforderungen für Volksinitiativen.

Kapitel III wendet sich der direkten Demokratie im Verfassungs- und Rechtsgefüge zu. Hier stehen die Erfahrungshorizonte, Wirkungsmechanismen und Beziehungen der direkten Demokratie, beispielsweise zu Parteien, Parlamenten und Parlamentariern oder hinsichtlich internationaler Beziehungen im Kontext des Europa- und Völkerrechts im Fokus; ein Blick nach Bayern im Zusammenhang der plebiszitären Gesetzgebung zu völkerrechtlichen Abkommen der EU, aber auch die verfassungsgerichtliche Sicht auf das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und direkter Demokratie aus.

Kapitel IV ergänzt das Thema um die Länder und die kommunale Ebene. Schwerpunktmäßig geht es in diesem Abschnitt um ein beispielhaftes Volksbegehren in Bayern, die Entwicklung der direkten Demokratie in Nordrhein-Westfalen sowie um Bürgerbegehren und Bürgerentscheide im Kontext der Historie mit einem umfangreichen Bundesländervergleich und im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung.

Kapitel V und VI wenden den Blick auf Europa und die USA. Zunächst werden im fünften Kapitel Volksinitiativen und fakultative Referenden in Europa, die Reform der eidgenössischen direkten Demokratie, unter anderem die provokante Frage, ob deren direkte Demokratie sich zur Nachahmung empfiehlt, direktdemokratische Formen in Italien, Entwicklungslinien und Perspektiven in Mittel- und Osteuropa und schließlich die direkte Demokratie in den USA behandelt. Im sechsten Kapitel stehen dann Lehren des Rechtsvergleichs der Volksinitiative in der Schweiz, den USA und Deutschland am Beispiel gerichtlicher Kontrolle und parlamentarischer Alternativentwürfe im Mittelpunkt.

Kapitel VII analysiert die Wirkungen und damit den Outcome direkter Demokratie aus ökonomischer Sicht, hinsichtlich soziale Selektivität, aus dem Blickwinkel einer feministischen Politikwissenschaft und überblicksartig zu bestimmten Messkonzepten des Zusammenhangs zwischen der Qualität von Demokratie und einer direkten Demokratie, der entgegen theoretischer Annahmen eher schwach und inkonsistent ausfällt – wie bereits oben angeklungen ist.

Das letzte Kapitel VIII wagt folgerichtig und abschließend einen Ausblick auf die Weiterentwicklung der direkten Demokratie. Dazu wird zunächst der Blick auf die Einstellung baden-württembergischer Kommunalpolitiker zur repräsentativen, direkten oder partizipativen Demokratie gerichtet, sodann auf Erkenntnisse aus der Evaluation von haushaltsspezifischen Partizipationsverfahren in Deutschland und zuletzt auf eine kritische Bestandsaufnahme, ob der Verein IDEE e.V., der sich seit 1988 für den konsequenten Ausbau der direkten Demokratie auf allen politischen Ebenen ausspricht, tatsächlich ein maßgeblicher Impulsgeber sein kann.

Eine Rezension sollte möglichst immer auch kritische Momente in sich tragen. Bei diesem Werk fällt es allerdings schwer, Kritik zu üben. Vielmehr verdient die derart interdisziplinäre, international orientierte und grundlegende Einordnung höchstes Lob, ganz abgesehen davon, dass das Werk die einmaligen Verdienste *Otmar Jungs* um Erforschung und Verständnis der direkten Demokratie imposant herausstellt. Was an kritischer Anmerkung übrig bleibt, ist lediglich auf einige Positionen im Rahmen der betreffenden Debatte bezogen, nämlich auf die eingangs aufgeworfene Frage, ob mehr direkte Demokratie tatsächlich nützt oder nicht. Entscheidend ist nach heutigen Erkenntnissen wohl tatsächlich der gesamtheitlich zu betrachtende institutionelle Kontext. Allein die Forderung nach mehr direkter Demokratie hilft nicht weiter, weil mit einer letztlich höheren Legitimation ver-

mutlich ein Mehr an Komplexität und damit ein Verlust an Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit einhergeht.³

Die Debatte ist äußerst differenziert zu führen, denn das direktdemokratische Arsenal an Möglichkeiten ist vielfältig. Pauschale Aussagen führen demnach nicht weiter. Entscheidend scheint ferner – nicht nur in der bundesdeutschen repräsentativen parlamentarischen Demokratie – wann direktdemokratische Verfahren in einem Prozess zum Tragen kommen sollen, wo die Grenzen für solche Instrumente liegen, ob damit nicht unverträglich lange Verfahren vorprogrammiert sind und damit nicht der Weg von einer repräsentativen Demokratie in eine „Diskussionsdemokratie“ geebnet wird. Zweifelhaft bleibt zudem, welche Rolle aktuelle Stimmungslagen spielen, welche Akteure sich konkret beteiligen, welche Interessen hinter ihnen stehen, ob dies zu einer verbesserten Repräsentation führt und direkte Demokratie schließlich eine Sachdiskussion tatsächlich unterstützt. Hinsichtlich solcher und ähnlicher Fragen bleibt noch viel Raum für die Wissenschaft.⁴

Im Ergebnis ist in Deutschland seit längerem ein direktdemokratischer Trend auf kommunaler Ebene und in den Ländern zu beobachten und ein voranschreitender Ausbau plebiszitärer Instrumente. Inwieweit die tatsächliche Nutzung solcher Verfahren zunimmt, steht auf einem weiteren Blatt Papier und wäre künftig ebenfalls stärker wissenschaftlich in den Blick zu nehmen. Auch hier gibt es noch zu wenige Erkenntnisse. Wichtig ist der weitere kritische Diskurs, ob und in welcher Konstellation es tatsächlich sinnvoll ist, für direktdemokratische Instrumente zu werben. Hierzu trägt das vorliegende Werk hervorragend bei.

Markus Reiners

3 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 2), S. 698 – 700.

4 Siehe ebenda, S. 707.