

nicht immer entsprechen. So wird zum Beispiel für Ungarn eine stark gouvernementale Referendumspraxis behauptet (S. 666), obwohl der Erfolg oppositioneller Initiativen hier 2008 sogar maßgeblich zum Niedergang der Regierung beitrug und deren Abwahl zwei Jahre später vorwegnahm (S. 569 f.).

Dass siegreiche oppositionelle Initiativen der Opposition im Parteienwettbewerb gemessen an den jeweiligen Wahlchancen eher nutzen als der Regierung, ist ein wichtiges „kontraintuitives“ Ergebnis. Die Hypothese, Abstimmungen erzeugten ähnlich wie der „Zwischenwahleffekt“ bei Nebenwahlen eine die Regierung unter dem Strich „entlastende“ Ventilfunktion, wird durch die Untersuchung widerlegt (S. 683). Die Sinnhaftigkeit der „von unten“ ausgelösten Verfahren in einem parlamentarischen System steht von daher noch mehr in Frage als im umgekehrten Fall einer Stabilisierungsfunktion, da die Initiativrechte einen systematischen Anreiz hervorrufen, geplante oder bereits beschlossene Regierungsvorhaben zu „torpedieren“.

Welche Konsequenzen für die Verfassungsgebung sich aus den empirischen Befunden normativ ergeben, wird leider nicht näher reflektiert. Dass der Autor mit den „von unten“ ausgelösten Verfahren sympathisiert, und zwar umso mehr, je weniger diese von den Parteien „in Beschlag genommen“ werden, klingt an vielen Stellen durch. Mit Blick auf die der Initiative zugeschriebenen beziehungsweise von ihr erwarteten institutionellen Konsenswirkungen ist das nicht weiter verwunderlich, gehört doch die Behauptung einer Überlegenheit der Konsensdemokratie unter Regierungsgesichtspunkten zum Credo der *Lijphart*-Schule. Unter den sieben Ländern der Untersuchung, die die Initiative beziehungsweise das minoritäre Referendum kennen, gibt es allerdings nur eines, in dem sich aufgrund der Verfahren eine echte Konsens- oder Konkordanzpraxis nach dem Vorbild der Schweiz herausgebildet hat, nämlich Slowenien. Dass die Verfahren ausgerechnet hier durch eine Verfassungsreform in ihrer Anwendbarkeit seit 2013 stark eingeschränkt wurden, konnte der Autor in seiner Darstellung leider nicht mehr berücksichtigen. Es hätte ihn vielleicht zu einem kritischeren Blick auf die „von unten“ ausgelösten Verfahren veranlasst, die in einem Regierungssystem, das auf dem Gegenüber von regierender Mehrheit und Opposition basiert, grundsätzlich fehl am Platze sind.

Frank Decker

Direkte Demokratie auf Bundesebene: institutionelle Hemmnisse für Volksgesetzgebung im Parlamentarismus

Decker, Frank: Der Irrweg der Volksgesetzgebung. Eine Streitschrift, Verlag J. H. W. Dietz, Bonn 2016, 183 Seiten, € 16,90.

Mehr repräsentative oder mehr direkte Demokratie? Die sich intensivierende Debatte trägt in der Tat Züge eines Glaubenskrieges (S. 7). Vor allem Argumentationsstränge rund um den Themenkreis der Politikvermittlung, -umsetzung und -verdrossenheit sekundieren den Befürwortern plebiszitärer Verfahren, die dabei helfen könnten, Probleme repräsentativ ausgestalteter Systeme zu lösen oder zumindest abzumildern. Die Forderungen fallen auf fruchtbaren Boden und werden von der Bevölkerung ganz überwiegend goutiert, auch wenn die tatsächliche Nutzung und Partizipation über solche Formen überschaubar bleibt.

Gerade infrastrukturelle Großprojekte (S. 11), wie beispielsweise Stuttgart 21, entzündeten sich an dieser Frage, weil nach mancherlei Meinung etablierte politische Kräfte zu versagen scheinen.¹

Auf kommunaler Ebene und in den Ländern ist die Situation differenzierter zu bewerten, auf Bundesebene sind die Bemühungen bislang jedoch nahezu erfolglos geblieben.² Die hier im Zentrum stehende direktdemokratische Form der Volksgesetzgebung, also die von Bürgerseite ausgelösten Verfahren, kollidiert mit der Funktionslogik der parlamentarischen Demokratie, so eine zentrale Aussage im vorliegenden Werk (S. 14).

Dieser Feststellung ist uneingeschränkt beizupflichten – allein schon vor dem Hintergrund, ob direktdemokratische Elemente tatsächlich zur Lösung bestehender Probleme beitragen können. In diesem Kontext stellt sich dann immer wieder die Frage: *Do referenda really matter?* Die Antwort hierauf fällt auch in anderen Werken prägnant aus. Ein Umsteuern auf andere Systemvarianten erscheint nicht fruchtbar.³

Decker geht es allerdings zunächst um einen noch grundsätzlicheren Aspekt: die vorgenannte Kollision der Volksgesetzgebung insbesondere mit der Systemlogik auf Bundesebene. Durch Plebiszite würde es der Opposition demnach möglich, stärker in Regierungshandeln einzugreifen, wodurch die Gefahr von Blockaden verstärkt werde. Einerseits wird die Systemunverträglichkeitsthese durch einen Vergleich mit europäischen Demokratien gestützt, weil eine Volksgesetzgebung auf nationaler Ebene kaum verbreitet ist, und andererseits durch die Tatsache einer vielfach restriktiven Verfahrensausgestaltung, so dass sich die befürchteten Kollisionen zwischen parlamentarischem Gesetzgeber und Volksgesetzgeber in engen Grenzen halten oder erst gar nicht auftreten. Die Volksgesetzgebung sei daher ein nicht einlösbares Versprechen und reine Symbolik (S. 15 f.).

Der Aufbau des Werks folgt einer klaren Struktur. Der Leser bekommt durch die zusammenfassenden zwölf Thesen auf S. 171 ff. einen schnellen Überblick. Diese spiegeln die zwölf Kapitel, die einen sinnvollen, logisch konsistenten Argumentationsstrang bilden, auf die Ergebnisse hinführen und diese unterstützen.

Kapitel 1 thematisiert das eben Besprochene. Dass ein direktdemokratischer Trend auf kommunaler Ebene und in den Ländern besteht, ist so wenig zu bestreiten, wie die Tatsache, dass der Ausbau plebiszitärer Elemente voranschreitet. Etwas unterbelichtet bleibt lediglich die Aussage, dass auch die tatsächliche Nutzung solcher Verfahren zunimmt. Die Ausführungen in Kapitel 8 unterstützen diese Tendenzaussage zwar, scheinen aber insgesamt zu knapp. In den weiteren Kapiteln 2 und 3 liegt der Schwerpunkt auf einschlägigen Termini und dem vorgenannten Trend. Kapitel 4 beschäftigt sich mit der gehaltvollen Frage, ob mehr direkte Demokratie tatsächlich auch mehr Demokratie bedeutet. *Decker* spricht von einer höheren Legitimationskraft, was aufgrund einer erschwerten Reversibilität aber nicht immer von Vorteil sei. Ein genereller Mehrwert ließe sich entweder in Bezug auf die Qualität von Entscheidungen noch mit Blick auf die Interessenberücksichtigung und

1 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. 693 – 707.

2 Vgl. *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.

3 Vgl. *Markus Reiners*, a.a.O. (Fn. 1), S. 700.

politische Zufriedenheitswerte ausmachen. Zumindest letzter Punkt mag mit Blick auf die Schweiz als zweifelhaft gelten. Viel wichtiger ist jedoch die Feststellung – auch durch eigene Untersuchungen untermauert –, dass die verführerische Formel, mehr direkte Demokratie bedeute auch mehr Volkssouveränität, viel zu undifferenziert und zu unterkomplex ist.⁴ Ein hohes Maß an Skepsis ist daher angebracht, wenn es um die Perspektiven eines Ausbaus direktdemokratischer Verfahren geht. Schon *Kurt Sontheimer* führte aus, dass man sich bewusst auf die vom Grundgesetz gewollte repräsentative Struktur eingelassen hatte, bevor das Verlangen nach mehr Partizipation artikuliert wurde. Man hielt die Mitwirkung des Volkes an Wahlen für eine unerlässliche, aber auch ausreichende Form.⁵ Als Ergebnis erhöhter direkter Partizipation kristallisiert sich letztlich zuweilen eine höhere legitimatorische Basis heraus, dies aber eindeutig auf Kosten der Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit. Probleme werden durch mehr direkte Demokratie wohl nicht erheblich reduziert. Auch verringert sich damit kein etwaiges Demokratiedefizit. Vielmehr treten neue Schwierigkeiten auf. Diskussionen um das politische System sind in dieser diametralen Maximalität somit wenig ertragreich.

Die folgenden Kapitel systematisieren die komplexe Vielfalt direktdemokratischer Verfahren (Kapitel 5), widmen sich der direktdemokratischen Verfassungsgebung in Deutschland aus historischer Sicht (Kapitel 6), thematisieren einerseits Probleme bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung sowie der konkreten Anwendbarkeit der Verfahren (Kapitel 7) und legen andererseits die Praxis direkter Demokratie in den Bundesländern dar (Kapitel 8).

Kapitel 9 widmet sich sodann Perspektiven der verfassungspolitischen Entwicklung und provokant der These, dass man dem Dilemma des verfassungsrechtlichen und -politischen Dauerstreits zwischen parlamentarischer Gesetzgebung und Volksgesetzgebung begegnen könne, indem man die parlamentarische Regierungsform in den Ländern durch ein präsidentielles System ersetzt (S. 133 – 136). Der Argumentationsstrang von *Decker* scheint schlüssig; ob der Konflikt dadurch auflösbar ist, ist allerdings zu bezweifeln, aber auch hochinteressant und empirisch zu verifizieren.⁶ Kapitel 10 umreißt ferner sämtliche Vorstöße aus dem parteipolitischen Spektrum und die Tatsache, dass nahezu alle Versuche dem oppositionellen Lager zuzurechnen sind, was aus machtpolitischen Überlegungen heraus verständlich ist.

Zentral ist Kapitel 11. Dort wird eine Antwort darauf gegeben, warum die Volksgesetzgebung für den Bund nicht geeignet ist. Es sind vor allem institutionelle Barrieren, die einem solchen Vorhaben entgegenstehen, weil besonders im Verhältnis zum parlamentarischen Gesetzgeber erhebliche Konflikte zu erwarten sind und diese das repräsentative System konterkarieren. Ungelöst ist ferner die Frage einer angemessenen Beteiligung der Länder beim Volksgesetzgebungsverfahren und demnach Aspekte des Föderalismus.

Deckers Ausführungen verharren nicht nur bei kritischen Einwüfen. Zum Schluss, in Kapitel 12, legt er vier Alternativvorschläge, als plebiszitäre Ergänzungen des Grundge-

4 Vgl. ebenda, S. 698 – 700.

5 Vgl. *Kurt Sontheimer*, 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.

6 Vgl. *Frank Decker*, Direktwahl der Ministerpräsidenten. Begründung, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit eines Wechsels der Regierungsform in den Ländern, in: *ZParl*, 44. Jg. (2013), H. 2, S. 296 – 314.

setzes: obligatorisches Verfassungsreferendum, Entscheidungsreferendum – auslösbar durch eine Zweidrittelmehrheit des Bundestages mit Zustimmung des Bundesrates, „konditionierte“ Vetoinitiative, unverbindliche Volksinitiative zur Beratung eines Vorschlags.

Der Diskurs ist fortzuführen, und es ist kritisch zu beleuchten, ob es tatsächlich sinnvoll ist, für den Ausbau direktdemokratischer Instrumente zu werben. Die Volksgesetzgebung oder formale Referenden allein dürften jedenfalls nicht zielführend sein. Im Bund kommen nur solche Formen in Frage, die den Vorrang des Bundestages als Gesetzgeber unangetastet lassen. Gleichwohl könnte man andere Möglichkeiten institutionalisieren, zum Beispiel intensivere Informationspolitik, diverse Mediationsverfahren im Vorfeld von Großprojekten, sozusagen als „legitimierende Absicherung“ formaler Folgeprozesse, und bei gewichtigen Entscheidungen tatsächlich – und rechtzeitig – die Einleitung einer Volksabstimmung. Wo aber liegt die Grenze für ein Großprojekt und wo für eine gewichtige Entscheidung? Sind nicht Endlosdiskussionen vorprogrammiert, wo exakt solche Grenzen zu ziehen sind, oder wäre das der Weg von der repräsentativen Demokratie in eine „Diskussionsdemokratie“? Im Vorfeld größerer Projekte könnten gegebenenfalls Befragungen der Öffentlichkeit weiterhelfen, mithin eine Ergänzung des parlamentarischen Systems durch Beteiligungsmöglichkeiten, solange es noch Alternativen zu diskutieren gibt. Zweifelhaft bleibt aber auch hier: Welche Gruppen bringen sich ein, und ist dadurch eine breitere Repräsentation garantiert? Sind solche Umfragen nicht von aktuellen Stimmungslagen geprägt? Welche Interessen stehen hinter den Teilnehmern oder Initiatoren? Kann damit die Sachdiskussion tatsächlich unterstützt werden? Hier bleibt noch viel Raum für die Forschung und für Diskussionen.

Markus Reiners

Die Kompetenzordnung der EU: wichtiger Band zur Bewahrung, Übertragung und Ausübung von Kompetenzen in Europa

Hendler, Reinhard, Martin Ibler und José Martínez (Hrsg.): Herausforderungen an die Kompetenzordnung der EU. Symposium zum 80. Geburtstag von Volkmar Götz (Schriften zum Europäischen Recht, Band 171), Duncker & Humblot, Berlin 2015, 104 Seiten, € 49,90.

Die Kompetenzordnung der EU ist seit dem EWG-Vertrag von 1957 ein zentraler Forschungsgegenstand von Volkmar Götz, Jahrzehnte Ordinarius für Völkerrecht an der Universität Göttingen mit dem Schwerpunkt Europarecht. Daher lag es nahe, zu seinem 80. Geburtstag die Herausforderungen dieses wichtigen Themas in einem Symposium zu behandeln, dessen Ergebnis dieses wertvolle Buch ist: eine thematisch in sich geschlossene Aufsatzsammlung. Denn „die fortschreitende Integration mitgliedstaatlicher Politiken steht einer zunehmenden verfassungsrechtlich begründeten Skepsis zur Weite der Kompetenzübertragung gegenüber“, so im Vorwort der Herausgeber.

Frank Schorkopf erörtert eingangs die Politizität der europäischen Kompetenzordnung als Rechtsproblem, also den Grad ihrer Politisierbarkeit und die sehr eingeschränkte „Funktion, den politischen Machtkampf zu transsubstantieren, damit er als Streit um die Kom-