

Sabine Jung: Die Logik direkter Demokratie, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2001, 313 S., EUR 32,00.

Steffen Ganghof

In diesem Buch geht es um die „systemischen Bezüge“ zwischen direktdemokratischen Verfahren und Demokratietypen. Welche Auswirkungen haben bestimmte direktdemokratischer Verfahren auf die politischen Systeme, in die sie eingebettet werden sollen? Und welche Auswirkungen hat das politische System, in das sie eingebettet sind, auf ihre Nutzung? Diese Fragen, so argumentiert Jung in Kapitel 2, sind in der Literatur zu Demokratieforschung und direktdemokratischen Verfahren entweder nicht gestellt oder nicht befriedigend beantwortet worden. Wichtige Gründe seien die realtypisch-induktive Vorgehensweise der Demokratieforschung Lijphartscher Prägung sowie die mangelnde Systematik bei der Unterscheidung direktdemokratischer Verfahren.

In Kapitel 3 entwickelt die Autorin dementsprechend eine „idealtypisch-deduktive“ Typologie demokratischer Systeme sowie eine darauf abgestimmte Systematik direktdemokratischer Verfahren. Ihr Ziel ist es, diese Verfahren zu den grundlegenden „Gestaltungsprinzipien“ demokratischer Systeme in Beziehung zu setzen. Jung unterscheidet zwischen (1.) Mehrheits- und Konkordanzprinzip, (2.) populistischem und konstitutionellem Prinzip und (3.) parlamentarischem und präsidentiellem Prinzip, woraus sich acht Demokratietypen ergeben. Bei den direktdemokratischen Verfahren unterscheidet sie zunächst nach dem Kriterium der auslösenden Instanz zwischen Referenden („von oben“), Initiativen („von unten“) und obligatorischen Referenden (automatisch). Bei Initiativen differenziert sie weiterhin zwischen Gesetzesinitiative („Volk“ als Urheber der Abstimmungsvorlage) und Referendumsinitiative („Regierende“), bei Referenden zwischen Zustimmungreferenden („Volk“ bestätigt) und Entscheidungsreferenden („Volk“ entscheidet). Darüber hinaus unterscheidet sie Verfahren danach, ob es Zustimmung- und/oder Beteiligungsquoten gibt („einfache“ versus „qualifizierte“ Verfahren).

In Kapitel 4 setzt die Autorin Demokratietypen und direktdemokratische Verfahren in einem zweistufigen Verfahren zueinander in Beziehung. Zunächst diskutiert sie für jedes Prinzipienpaar getrennt die „logischen Inkompatibilitäten“ zwischen Gestaltungsprinzip und Verfahrenstyp. Ein Verfahren kann zu den institutionellen Implikationen eines Prinzips gehören, ihm widersprechen und sich zu ihm neutral oder ambivalent verhalten. Anschließend analysiert sie nacheinander die „praktischen Inkompatibilitäten“ zwischen den acht Demokratietypen und den direktdemokratischen Verfahren. Die Idee ist dabei, dass die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren letztendlich vom „systemischen Kontext“ abhängen; logische Inkompatibilitäten führten nicht automatisch auch zu praktischen. Im Zuge dieser Analyse entwickelt die Autorin eine Vielzahl von Hypothesen (wobei deren Formulierung allerdings nicht immer eine direkte Überprüfung erlaubt).

Es ist unmöglich, Jungs Hypothesen hier zusammenzufassen. Um wenigstens die wichtigsten Punkte zu nennen, sind zunächst Eingrenzungen hilfreich. Was die Verfahren angeht, so sind Zustimmung- und obligatorische Referenden in der Praxis mit allen Demokratietypen vereinbar, und das Entscheidungsreferendum erzeugt nur unter bestimmten Bedingungen Probleme (keine Quoren, präsidentielle Systeme, segmentierte Gesellschaften). Was die Gestaltungsprinzipien angeht, so ist die Populismus-Konstitutionalismus-Unterscheidung von vergleichsweise geringer Bedeutung (vgl. Tabelle 6), weil dieses Prinzipienpaar letztlich asymmetrisch konstruiert ist. Beim populistischen Prinzip meint Jung auf der Ebene der „praktischen Inkompatibilität“ im Zweifelsfall Volks- statt Parlamentsouveränität, beim konstitutionellen Prinzip dagegen immer auch die Begrenzung der Macht des Parlaments. Dadurch entsprechen die meisten direktdemokratischen Verfahren beiden Prinzipien gleichzeitig, solange das Letztentscheidungsrecht beim Verfassungsgericht (soweit vorhanden) liegt.

Welches sind die systemischen Bezüge zwischen den beiden „starken“ direktdemokratischen Verfahren und den beiden verbleibenden Prinzipienpaaren? Jung argumentiert, dass sich Gesetzes- und Referendumsinitiativen generell nicht mit dem Mehrheits- und parlamentarischen Prinzip vertragen, weil

sie die Macht der Parlamentsmehrheit einschränken und somit auch die gegenseitige Abhängigkeit von Regierung und Gesetzgebungsmehrheit teilweise aufheben. In einem parlamentarischen Mehrheitssystem führten diese Verfahren (insb. in ihrer einfachen Form) deshalb zu Funktions- und Legitimationsproblemen, die unweigerlich in eine Systemtransformation mündeten, wahrscheinlich in Form einer konkordanzdemokratischen Überformung. In einem präsidentiellen Mehrheitssystem dagegen führe die Gesetzesinitiative nicht zu „Konkordanzzwängen“, weil sie die Legitimität der Regierung nicht gefährde; die einfache Gesetzesinitiative könne sogar Blockaden zwischen Regierung und Parlament auflösen. Die (einfache) Referendumsinitiative verschärfe zwar als reines Vetoinstrument die „Funktionsprobleme“ eines präsidentiellen Mehrheitssystems, führe aber wahrscheinlich nicht zu einer vollständigen konkordanzdemokratischen Umgestaltung des Systems. Relativ unproblematisch seien die starken direktdemokratischen Verfahren schließlich in Konkordanzdemokratien, da die konkordanzdemokratische Einbindung letztlich auf alle „initiativfähigen“ Akteure ausgeweitet werde. Inkompatibel sei hier am ehesten die einfache Gesetzesinitiative aufgrund ihrer mehrheitsdemokratischen Entscheidungslogik.

In Kapitel 5 unterzieht Jung ihr Hypothesengebäude einem empirischen Test. Datenbasis sind die 36 Ländern, die Lijphart in seinem Patterns of Democracy benutzt hat, sowie der US-Bundesstaat Kalifornien. Die Autorin findet alle Hypothesen, die empirisch überprüft werden konnten, „entweder bestätigt oder zumindest nicht widerlegt“ (279). Auf dieser Grundlage wendet sie anschließend ihre Schlussfolgerungen auf die verfassungspolitische Diskussion in Deutschland an. Da sie Deutschland als parlamentarisches Mehrheitssystem klassifiziert, sind die Ergebnisse eindeutig: wolle man ein „Desaster“ vermeiden und sich nicht vom parlamentarisch-majoritären System verabschieden, so komme die Einführung starker direktdemokratischer Verfahren gar nicht in Frage; Jung kann „guten Gewissens“ nur das einfache obligatorische Referendum empfehlen (294).

Die Logik direkter Demokratie stellt eine beeindruckende Forschungsleistung dar. Die Autorin entwickelt einen innovativen Ansatz zur Beantwortung wissenschaftlich und verfassungspolitisch wichtiger Fragen, arbeitet die empirischen Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren umfassend auf und kommt zu klaren und interessanten Schlussfolgerungen. Ihre Vorgehensweise ist äußerst systematisch, die Argumentation insgesamt sehr klar. Das Buch wird zweifellos in der weiteren Diskussion über den Zusammenhang von Demokratietypen und direktdemokratischen Verfahren eine wichtige Rolle spielen.

Bei einer so ambitionierten Arbeit gibt es freilich auch Einiges zu kritisieren. Zwei Punkte sollen hier genannt werden. (1.) Obwohl Jungs Demokratietypologie für ihre Schlussfolgerungen von zentraler Bedeutung ist, bleibt die Autorin einen Praxistest der Typologie schuldig. Dieser hätte zeigen müssen, dass die Autorin anhand der von ihr spezifizierten „Kernimplikationen“ der jeweiligen Gestaltungsprinzipien alle demokratischen Systeme eindeutig und befriedigend klassifizieren kann. Die Autorin begründet jedoch die Klassifikation einzelner Länder in der Regel gar nicht, sondern verweist lediglich in Fußnoten auf zusammenfassende Einschätzungen anderer Autoren, deren Kriterien und Begründungen im Dunkeln bleiben – und zwar selbst in offensichtlich problematischen Fällen (vgl. z.B. Fn. 208 und 216).

Dies ist nicht nur im Hinblick auf den empirischen Teil der Arbeit problematisch. Denn die Autorin „löst“ konzeptionelle Probleme teilweise dadurch, dass sie diese gleichsam auf die Messebene verschiebt. Zentral ist hier die Unterscheidung zwischen Konkordanz- und konstitutionellem Prinzip, in der Jung einen zentralen Vorteil ihres Ansatzes (gegenüber Lijphart) sieht. Sie gesteht ein, dass diese Unterscheidung so einfach nicht zu treffen ist, weil Institutionen wie 2. Kammern oder Föderalismus zu den Implikationen beider Prinzipien gehören und es letztlich auf die „Verhaltensorientierungen“ der Akteure ankommt. Diese Verhaltensorientierungen kommen in ihrem Forschungsansatz aber nicht als Variablen vor, sondern müssen aus den Institutionen abgeleitet werden. Jungs Lösung für dieses Problem liegt darin, den institutionellen Kern des Konkordanzprinzips eng zu definieren; er besteht aus Verhältniswahlrecht und einem „Proporzprinzip“ bei der Regierungsbildung (d.h. große Koalitionen). Die

Existenz dieses Kerns sei notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für die Umsetzung des Konkordanzprinzips. Ist dieser Kern aber vorhanden, so stärken periphere Merkmale wie 2. Kammern das Konkordanz- statt das konstitutionelle Prinzip. Die Autorin glaubt, durch diese einfache konzeptionelle Innovation sogar das Problem der Kontextabhängigkeit der Wirkung von Institutionen weitgehend in den Griff zu bekommen. Das Problem ist jedoch, dass sich Jung auf der Messebene eben nicht an ihre eignen Kriterien hält. So klassifiziert sie etwa Deutschland als Mehrheitsdemokratie und Norwegen sowie Schweden als Konkordanzdemokratien, obwohl es in allen drei Ländern einerseits Verhältniswahlrecht gibt, andererseits jedoch in der Regel keine großen Koalitionen.

(2.) Jung unterschätzt die Unsicherheit vieler ihrer Schlussfolgerungen. Dies scheint zwei vorrangige Gründe zu haben. Zum einen betrachtet die Autorin auch diejenigen Fälle als Bestätigung ihrer Hypothesen, in denen es solche direktdemokratischen Verfahren nicht gibt, die es der Theorie zufolge auch nicht geben sollte. Diese Fälle bestätigen jedoch bestenfalls die These, dass die verfassungspolitischen Akteure der entsprechenden Länder die unterstellten Inkompatibilitäten beachtet haben. Sie unterstützen dagegen nicht Jungs Hypothesen darüber, was passiert, wenn problematische Kombinationen tatsächlich auftreten. Hier kann die Autorin letztlich nur auf die Erfahrungen der Schweiz und Kaliforniens zurückgreifen – eine zweifellos schmale empirische Basis, die der Autorin überdies bei der Bildung der Hypothesen bereits bekannt war. Jung argumentiert, sie könne der Gefahr des post hoc-Theoretisierens dadurch entgehen, dass sie ihre Hypothesen auf „theoretisch-deduktivem“ (99) Wege gewinnt. Ihre Analyse „praktischer Inkompatibilitäten“ hat jedoch mit Deduktion wenig zu tun, und ihre Argumentation ist ganz offensichtlich von den Erfahrungen der Schweiz und Kaliforniens informiert. Dies ist der Autorin keinesfalls vorzuwerfen, denn es ist in der Regel weder sinnvoll noch möglich, bei der Theoriebildung existierende Daten zu ignorieren. Jedoch können die Beobachtungen dann auch nicht als Bestätigungen im engeren Sinne gelten.

Hätte Jung ihre weitreichenden Schlussfolgerungen stärker stützen wollen, dann hätte sie empirisch einen Schritt weiter gehen müssen. Sie hätte ihre zentralen Hypothesen durchaus präziser und allgemeiner fassen können, um so weitere Implikationen ihrer Theorie abzuleiten, die sich anhand neuer Daten oder in anderen Kontexten überprüfen lassen. Ein Beispiel: Die Hypothese, nach der die Einführung der einfachen Gesetzesinitiative in parlamentarisch-majoritären, nicht aber in präsidentiell-majoritären Systemen zu „Konkordanzzwängen“ führt, scheint die Hypothese zu implizieren, dass Regierungen in parlamentarischen Systemen generell keine längerfristige Lockerung der gegenseitigen Abhängigkeit von Regierung und Gesetzgebungsmehrheit in Kauf nehmen können. Zur Überprüfung der so formulierten Hypothese muss man sich nicht auf direktdemokratische Verfahren beschränken und zumindest einige Fälle (z.B. der dänische Minderheitsparlamentarismus) scheinen ihr zu widersprechen.

Diese Kritik soll vor zu weitreichenden Schlussfolgerungen warnen, jedoch nicht die Leistungen der Arbeit von Sabine Jung schmälern. Die wichtige Fragestellung, die systematische Theoriebildung und der umfassende empirische Vergleich machen Die Logik direkter Demokratie zur Pflichtlektüre aller, die sich für Demokratietheorie, vergleichende Demokratieforschung oder direktdemokratische Verfahren interessieren. Überdies sollten Jungs Fragen und Argumente in der verfassungspolitischen Diskussion über direktdemokratische Verfahren eine zentrale Rolle spielen. Um empirisch besser gesichertes Wissen zu erlangen, bedarf es vor allem umfangreicherer Daten. Deshalb werden z.B. die weiteren Erfahrungen mit direktdemokratischen Verfahren in Ländern wie Italien, Litauen, Slowakei, Slowenien und Ungarn von großer Bedeutung sein.