Altman, David. *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge et al. Cambridge University Press 2011. 248 Seiten. 55,00 £.

Die Entwicklung und die Diskussion direkter Demokratie haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten erheblich intensiviert, oft mit Schwerpunkt in Europa und den USA. Studien mit weltweiter Perspektive, wie das Buch „Referendums around the World" von Butler und Ranney 1994, haben jedoch kaum Nachfolger gefunden, am ehesten noch im dokumentarischen Bereich. *Altman's* Buch setzt hier einen informativen und anregenden Markstein. In voller Kenntnis der europäischen und amerikanischen Diskussion bietet der in Uruguay geborene und in Chile arbeitende Politologe einen erweiterten und vertiefenden Blick auf Lateinamerika und andere Weltregionen.

Die einleitende, dreistufige Typologie der „Mechanismen direkter Demokratie" (MDDs) entwickelt sehr übersichtlich drei Grundtypen je nach Auslösung: obligatorisch durch Verfassung oder Gesetz, Top-Down (TD-MDD) und Citizen-Initiated (CI-MDD). Diese werden jeweils in bindend/nicht-bindend unterteilt, diese wiederum nach ihrer Wirkungsabsicht proaktiv oder reaktiv. Möglichst viele der weltweit vorkommenden Verfahrensvarianten mit Abstimmungen (ohne Agenda-Initiativen) sollen so mit ihren politischen Stoßrichtungen im Kontext repräsentativer Institutionen erfassbar werden. Normativ weist *Altman* klar seine Präferenz für bürgerinitiierte Verfahren (CI-MDDs) aus und begründet sie als Ausdruck der Volkssouveränität angesichts der Kontroll- und Verantwortlichkeitsdefizite zwischen den demokratischen Wahlen. Als zentrale Einwände gegen direkte Demokratie diskutiert er umsichtig Gefahren einer Tyrannei der Mehrheit, Erosion repräsentativer Ämter, populistischer Politik und Übergewicht des Geldes sowie Bürgerkompetenz, und er zeigt dabei häufige Widersprüche zwischen den Argumentationen auf (Kapitel 2).

Ein Kernstück bildet das empirisch angelegte Kapitel 3 über „Myths and Facts behind the use of mechanisms of Direct Democracy"(60-87), das den weltweiten faktischen Gebrauch von MDDs (auf nationaler Ebene) quantitativ nach Verfahrenstypen pro Land und Jahr in einer umfangreichen Datenbank erfasst und einer erklärenden Analyse unterzieht. Trotz der starken Zunahme der Länderzahl – etwa Verdreifachung seit Mitte der 1940er Jahre auf knapp 200 – verdoppelt sich die MDD-Häufigkeit bis 2010. Ein zweiter Datenzugriff differenziert die Länder – aufbauend auf der vergleichenden Regime- und Demokratieforschung – nach Autokratien, Demokratien und Hybridsystemen und ordnet die Daten der MDDs im Zeitverlauf (seit 1960) den Regimen zu. Entgegen der verbreiteten Annahme, Volksabstimmungen würden vor allem von Autokratien benutzt beziehungsweise missbraucht, zeigt sich, dass MDDs viel stärker und zunehmend in Demokratien vorkommen. Ein dritter Schritt zielt auf mögliche Erklärungen für die Häufigkeit von MDDs, wegen Datenverfügbarkeit nunmehr konzentriert auf den Zeitraum von 1985 - 2009. Während 68 Länder keinerlei Verfahrenspraxis aufweisen, kam es ansonsten zu 621 Verfahren „von oben" (TD-MDDs inklusive obligatorische Verfahren) und 328 Verfahren „von unten" (CI-MDDs), wobei sich von letzteren 90

https://doi.org/10.5771/0032-3470-2014-3-573
Generiert durch IP '3.141.30.162', am 28.04.2024, 07:25:34

Prozent in sieben Ländern konzentrieren (Schweiz, Italien, Liechtenstein, Uruguay, Litauen, Lettland, Ungarn). Die sorgfältige Prüfung möglicher Erklärungsfaktoren erbringt interessante Ergebnisse (80-87): Top-Down-MDDs finden sich signifikant gleichermaßen in autokratischen Regimen und in demokratischen Systemen allgemein, besonders in Präsidialsystemen; weiterhin in Staaten mit Sowjetvergangenheit sowie in regionalen Nachbarschaften. Für bürgerinitiierte Verfahren (CI-MDDs), die in Autokratien fehlen, sind die Signifikanzen für diese Faktoren noch deutlicher. Zu beiden Verfahrenstypen zeigen sich keine oder negative Zusammenhänge bei Hybrid-Regimen, sozialer Heterogenität, Bevölkerungsgröße, Föderalstaaten und früheren britischen Kolonien (aus der vergleichenden Demokratieforschung als demokratiefreundlich bekannt). Auch wenn die Schweiz als quantitativer Sonderfall herausgenommen wird, bleiben diese Muster im Wesentlichen erhalten; immerhin wird dann sichtbar, dass MDDs in ärmeren Ländern beziehungsweise bei wirtschaftlichem Abschwung etwas zunehmen. *Altman* stützt diese (hier stark vereinfachten) Ergebnisse auf eine enorm breite Literatursichtung für die Hypothesenbildung und die Gewinnung operativer Daten sowie auf elaborierte statistische Analysen. Diese in solcher globalen Breite erstmals erarbeitete Analyse bildet einen Meilenstein zur empirischen Erforschung direkter Demokratie. Auch wenn man eine differenzierte Auswertung bei Top-Down-Verfahren zwischen Demokratien und Autokratien vermisst und die Beachtung historisch-politischer Faktoren zu schmal finden mag, bildet diese Studie einen zwingenden Ausgangspunkt für weitere Forschungen.

Auf dieser Grundlage bietet der Band noch weitere vertiefende Fragestellungen: Für nicht-demokratische Systeme erläutert Kapitel 4 Häufigkeiten, meist extreme Beteiligungs- und „Zustimmungs"-Raten sowie Manipulationstechniken bei Plebisziten (die schematisch weiter verwendete Terminologie MDD/direkte Demokratie scheint in diesem Kontext jedoch abwegig). Spannende Fallanalysen zeigen, dass und wie von 254 Verfahren immerhin drei (unter den Militärdiktaturen in Uruguay und Chile, außerdem in Simbabwe) für das Regime folgenreich verloren gingen. Die Anwendungszusammenhänge von direkter Demokratie in schwachen Demokratien diskutiert der Verfasser am Beispiel einiger Länder Lateinamerikas (Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Venezuela (Kapitel 5), mit einem ambivalenten Ergebnis hinsichtlich destabilisierenden oder demokratisierenden Funktionen von MDDs. Besonders gründlich widmet sich *Altman* dem speziellen Fall Uruguay mit den meisten MDDs in Lateinamerika (Kapitel 6 und 7, 140-187). Die Entwicklungsphasen direkter Demokratie seit etwa 100 Jahren, Verfahrenserweiterungen und vor allem die Praxis der letzten Jahrzehnte mit dem Ineinandergreifen der institutionellen Akteure im Präsidialsystem, der Parteien, Gewerkschaften und anderer Interessenverbände fügt er zu einem eindrucksvollen Gesamtbild dynamischer Politikprozesse und der wahl- beziehungsweise abstimmungssoziologischen Dimension zusammen. Damit bietet *Altman* einen lehrreichen Zugang zu einem weltweit besonders interessanten Land mit direkter Demokratie.

https://doi.org/10.5771/0032-3470-2014-3-573
Generiert durch IP '3.141.30.162', am 28.04.2024, 07:25:34

Insgesamt schlägt dieser Band einen großen Bogen mit weiterführender Verbindung von zupackender Theoriediskussion mit systematisch empirischen Erklärungen und Fallstudien zum Verhältnis direkter Demokratie in verschiedenen Regimekontexten. Die europäische Diskussion kann von diesem Anstoß viel lernen.

Theo Schiller

POLITISCHES SYSTEM DEUTSCHLAND

Schneider, Hans-Peter. *Der neue deutsche Bundesstaat. Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I.* Baden-Baden. Nomos 2013. 829 Seiten. 189,00 €.

In dem hier anzuzeigenden Buch berichtet *Hans-Peter Schneider* über die Ergebnisse eines Projekts zur Umsetzung der Föderalismusreform I in Bund und Ländern. Der Autor folgert aus seiner Untersuchung, dass die Bundesstaatsreform besser sei als ihr Ruf. Zumindest die Umsetzung der Föderalismusreform I habe sich als erfolgreich erwiesen. Diese Bewertung begründet der Verfasser in einem Vergleich der Ziele der Föderalismusreform und deren Umsetzung. Das Buch beschränkt sich nicht auf die Bestandsaufnahme der juristischen Dokumente, sondern bettet diese in die Vorgeschichte und Zielvorgaben in der Föderalismusreform I ein. Mit den unterschiedlichen Zielen gewinnt man allerdings keinen eindeutigen Bezugspunkt der Analyse. Denn wie in dem Band dargestellt wird, bestand in den Zielen nur in der Tendenz Einigkeit. Bereits in der ersten Sitzung der Kommission zeigten sich unterschiedliche Auffassungen darüber, was unter Modernisierung des Bundesstaates zu verstehen ist und der Autor weist darauf im Auswertungskapitel auch hin. Letztlich konnte die Untersuchung daher nur ermitteln, ob und in welchem Maß Bund und Länder von ihren neuen Zuständigkeiten Gebrauch gemacht haben, ob Kompetenzkonflikte entstanden sind und welche Veränderungen durch die Verfassungspraxis nach der Reform festzustellen sind. In seiner Bewertung betont *Hans-Peter Schneider*, dass eine Entflechtung der Politik durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebung, die Begrenzung der Erforderlichkeitsprüfung in der konkurrierenden Gesetzgebung, den Abbau von Mischfinanzierungen und der Einführung von Abweichungsrechten gelungen sei. Weiterhin verweist er auf die gesunkene Zahl zustimmungspflichtiger Bundesgesetze. Er stellt fest, dass sich nicht der befürchtete Ping-pong-Effekt zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung in der Abweichungsgesetzgebung ergeben habe. Andererseits konstatiert er, dass Artikel 104a zu keinem Einfallstor für die Zustimmungspflicht des Bundesrats bei Bundesgesetzen geworden sei. Er weist aber auch darauf hin, dass die Kompetenzabgrenzung durch die Föderalismusreform schwieriger geworden ist, dass der Bund im Wege der Verfassungsinterpretation sich Teilkompetenzen wieder zurückgeholt hat und dass die Länderparlamente ihre neuen Handlungsspielräume nicht immer zufriedenstellend nutzten.

Das positive Urteil des Autors stützt sich auf Vergleichsmaßstäbe, die aus einer Interpretation der Ziele der Föderalismusreform I entwickelt wurden und nicht aus der Wissenschaft oder der Politik. Jede Reform des deutschen Bundesstaates müsse im Kontext der Eigenarten und Spezifika betrachtet

https://doi.org/10.5771/0032-3470-2014-3-573
Generiert durch IP '3.141.30.162', am 28.04.2024, 07:25:34