

nes der größten Probleme dar, die das Recht in Angriff zu nehmen hat. Eine „politisch korrekte“ Rede, die allerdings nicht der Realität entspricht, in der Millionen von Personen vielmehr „ohne Papiere“ leben. Die „Justiz“ (und der Diskurs über die Menschenrechte) ist nur eine Posse, weil sie einen Widerspruch erzeugt zwischen dem, was man *sagt* (was das Recht sagt), und dem, was das Recht *macht*.

Der letzte Teil der Arbeit, geschrieben von *Klaus Kreiser*, trägt den Titel „Kadi-Komödien alla Turca“ und befasst sich mit der Figur – und mit dem Werk – von Musahipzade Celal, der mehrere historische Komödien geschrieben hat. Kreiser zeigt, „wie unterschiedlich die ‚Richterbilder‘ in den Komödien eines türkischen Autors, die jeweils nur wenige Jahre voneinander trennen, ausfallen“. Kreiser analysiert das Werk von Celal mit einer kurzen Beschreibung seines Lebens, seiner Erziehung, seiner Gedanken und Arbeiten als Übersetzer und für politische Kompromisse. Er versucht zu belegen, dass das vom Autor dargestellte Image des Richters (beispielsweise in seinem 1936 in Istanbul veröffentlichten Werk *Aynaroz Kadisi*) die im politischen und sozialen Leben bestehenden konkreten Spannungen der Türkei widerspiegelt.

Hier veranlasst die Literatur die Kritik am Rechtssystem. Die Komödie bringt die verborgenen Schwächen der Justiz, die Schwächen und Eigeninteressen ihrer wichtigsten Akteure, der Rechtsanwälte, zum Vorschein. Laut den Autoren des russischen Formalismus wie zum Beispiel Tynyanov liegt die grundlegende Aufgabe der Kunst (und konkret der Literatur) darin, den Automatismus der Justiz zu beseitigen, ein Bewusstsein zu schaffen und alles daran zu setzen, dass keine Generation von Rechtsanwälten oder Justizbeamten (Studenten und Professoren) mehr entsteht, die bloße „Automaten“ sind, die „mechanisch“ handeln, die über ihre Handlungsweise nicht nachdenken. (Die Aufgabe des Automatismus besteht darin, das Denken zu verdrängen). Die Literatur würde dazu beitragen, ein kritisches Bewusstsein zu schaffen, den Akteuren der Justiz – den Rechtsanwälten – ein deutlicheres und kritisches Bewusstsein über das Handeln (im Namen der Justiz), über das mechanische Handeln der Richter, der Staatsanwälte, der Rechtsanwälte im Allgemeinen zu wecken, die sich in vielen Fällen weder der Folgen ihres Handelns bewusst sind noch eine gründliche Abwägung

der Folgen ihres Handelns vornehmen. Die Literatur kann dazu beitragen, dasjenige wahrzunehmen, was in vielen Fällen – auch auf der Ebene des Rechts – nicht ersichtlich ist und von der Wiederholung, vom Automatismus bedroht ist. Anhand der Komödie, der Satire, der Posse wird dasjenige ans Tagelicht gebracht, was der Formalismus und der feierliche Ritualismus des Rechts auch heute noch zu verbergen versuchen.

*Guido Leonardo Croxatto*

*Anna Christmann, Die Grenzen direkter Demokratie, Baden-Baden (Nomos Verlagsgesellschaft) 2012, 291 S., € 49,00*

Die Arbeit von Christmann ist aus einer langjährigen Forschungsarbeit zu dem Thema direkte Demokratie hervorgegangen, und wurde 2011 an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern als Dissertation angenommen.

Den Ausgangspunkt der Arbeit von Christmann bildet die weltweit verstärkte Durchsetzung von Instrumenten direkter Demokratie. Vor diesem Hintergrund und der Debatte über umstrittene Volksinitiativen, etwa in der Schweiz, geht es Christmann in ihrer Arbeit um die „politikwissenschaftliche Frage, wie ein Regierungssystem, das direkte Demokratie vorsieht, hinsichtlich des Verhältnisses von Demokratie und Rechtsstaat ausgestaltet werden kann und welche Ergebnisse dies für politische Prozesse und Politikergebnisse hat“ (24). Bezogen auf die aktuellen Aspekte des Themas geht es dabei um die Frage: Wie kann (mehr) direkte Volksbeteiligung erreicht werden, ohne auf den Schutz von Grund- und Menschenrechten zu verzichten? Eine systematische Untersuchung zu diesem Thema fehlte bislang nach Ansicht von Christmann. In der Tat sind die in der klassischen Debatte über das Spannungsfeld von Demokratie und Rechtsstaat behandelten Probleme der Mehrheitsregel schwerpunktmäßig bezogen auf die repräsentative Demokratie. Ein Teil der neueren Literatur befasst sich zwar durchaus auch mit Fragen der Mehrheitsregel bei direktdemokratischen Entscheidungen. Der Anspruch der Untersuchung von Christmann geht aber weitergehend dahin, eine systematische Analyse zu entwickeln,

die über die Beobachtung und Kritik einzelner problematischer Ergebnisse direktdemokratischer Verfahren hinausgeht und das Zusammenspiel von Demokratie und Rechtsstaat unabhängig vom nationalen Umfeld erfasst (25, 30 f.). Die anleitende Fragestellung der Untersuchung lautet dementsprechend: „Welche Auswirkungen hat die Ausgestaltung des Verhältnisses von direkter Demokratie und Rechtsstaat auf das politische System und die Politikergebnisse in einer liberalen Demokratie?“ (26).

Die Arbeit ist gegliedert in drei Hauptteile. Im Teil I setzt sich Christmann grundsätzlich mit dem Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat auseinander. In geraffter Form werden die klassischen Stränge der Demokratiedebatte im Sinne des Republikanismus, des Liberalismus und neuerer Theorien im politikwissenschaftlichen Diskurs behandelt. Auf der Grundlage der allgemeinen Auseinandersetzung mit dem Thema rechtsstaatliche Demokratie versus demokratischer Rechtsstaat geht Christmann dann auf die für das Kernthema relevante Frage der Verortung der direkten Demokratie innerhalb der Eckpunkte Demokratie und Rechtsstaat ein. Für den weiteren Untersuchungsstrang ihrer Arbeit entwickelt Christmann zwei Typen liberaler Demokratie, verstanden im Sinne eines demokratischen Verfassungsstaats, angelehnt an Manfred Schmidt: Die rechtsstaatliche Demokratie, die geprägt ist von einer starken Stellung der Volkssouveränität und einem schwachen Rechtsstaat, und den demokratischen Rechtsstaat, der durch eine starke Judikative geprägt ist (27 f.). Die beiden Typen werden als Idealtypen verstanden, bei denen jeweils ein Maximum an Übergewicht eines Prinzips über das andere existiert, ohne aber die Grundvoraussetzungen einer liberalen Demokratie in Frage zu stellen. Auf dieser Grundlage lautet die zentrale These von Christmann: Kommt es zu einem starken Ungleichgewicht eines Prinzips (Volkssouveränität oder Rechtsstaat), kann sich die liberale Demokratie hin zu einer „defekten Demokratie“ entwickeln, Verfahren der direkten Demokratie können ein System mit einem schwachen Rechtsstaat in eine „nicht funktionierende Demokratie überführen“ (43 ff., 246). Ins Blickfeld der Untersuchung geraten dabei die Bedeutung der Verfassung, speziell der Grundrechte, und die Möglichkeiten ihrer verfahrensrechtlichen Sicherung in Systemen mit ausgeprägten direktdemokratischen Elementen.

Nach dem ersten Untersuchungsteil auf theoretischer Ebene behandelt Christmann im Teil II die Frage direkter Demokratie und der Grundrechte in der Praxis. Hier geht Christmann auf den Zusammenhang von Demokratie und Rechtsstaat am Beispiel der Schweiz und Kalifornien und speziell auch auf grundrechtsproblematische Volksinitiativen in der Schweiz und in Kalifornien ein. Diese Länderauswahl in der Vergleichsstudie ist einerseits in der intensiven Praxis direktdemokratischer Instrumente in diesen Ländern begründet, und schließt andererseits an die im theoretischen Teil herausgearbeiteten Eckpunkte politischer Systeme im Spektrum demokratischer Rechtsstaat und rechtsstaatliche Demokratie an (74 ff.). Dabei steht – methodisch auch in Anlehnung an das sogenannte Demokratiebarometer ([www.democracybarometer.org](http://www.democracybarometer.org)) –, die Schweiz für eine Demokratie mit (bezogen auf Volksinitiativen) kaum vorhandener verfassungsgerichtlicher Kontrolle. Kalifornien steht dagegen für eine Demokratie mit sehr ausgeprägter verfassungsgerichtlicher Kontrolle von Volksinitiativen. Christmann setzt sich mit der unterschiedlichen Bedeutung rechtsstaatlicher Elemente in der Schweiz und Kalifornien auseinander und geht dabei auch auf die neuere Diskussion über die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz sowie die Frage der Überprüfung von Bundesgesetzen anhand der EMRK durch das Bundesgericht ein (79 ff.).

Als Ergebnis des Ländervergleichs stellt Christmann Volkssouveränität, Rechtspositivismus und das Fehlen einer echten Verfassungsgerichtsbarkeit als Merkmale der schweizerischen Demokratie der ausgeprägten verfassungsgerichtlichen Kontrolle des direktdemokratischen Prozesses in Kalifornien gegenüber. Im weiteren Fortgang der Untersuchung wird das Verfahren der Volksinitiativen näher beleuchtet. Die Konzentration auf Volksinitiativen beruht auf der im Theorieteil gewonnenen Annahme, dass Volksinitiativen, verglichen mit anderen direktdemokratischen Instrumenten, im Rahmen der Erweiterung des repräsentativen Demokratiemodells das größte Potential zur Gefährdung von Grundrechten besitzen. Das Untersuchungsinteresse von Christmann gilt dabei in der hier besprochenen Untersuchung nicht dem empirischen Nachweis eines entsprechenden Gefährdungspotentials, dieses Gefährdungspotential wird vielmehr vorausgesetzt und dessen nähere Untersuchung

anderen Forschungsbeiträgen überlassen (74). Das besondere grundrechtliche Gefährdungspotential von Volksinitiativen ist grundsätzlich bereits relativ gut erforscht, auch von Christmann selbst, die sich bereits in früheren Beiträgen mit dem Thema befasst hat.

In der Schweiz erfolgt eine Vorprüfung von Volksinitiativen durch das Parlament, und die Prüfung ist dabei gemäß Art. 139 Abs. 3 der Bundesverfassung auf die Frage der Verletzung von zwingendem Völkerrecht beschränkt. Christmann geht in diesem Zusammenhang auch auf die Diskussion zu den hier einschlägigen Normen und das in der Regel enge Verständnis des zwingenden Völkerrechts durch den Bundesrat und das Parlament in der Schweiz ein, worin der grundsätzliche Vorrang des Volkswillens zum Ausdruck kommt (92). Auf der Grundlage der Analyse der Parlamentsprüfung und Interviews mit Vertretern der Politik kommt Christmann zu dem Ergebnis, dass die Vorprüfung von Volksinitiativen in der Schweiz mehr eine politische Entscheidung ohne eigentliche rechtliche Prüfung darstellt, auf die deshalb nach ihrer Ansicht auch verzichtet werden könnte (189 ff., 250). Volksinitiativen zur Teilrevision der Verfassung in der Schweiz erfordern zwar ein doppeltes Mehr von Volk und Ständen, das Ständemehr (Mehrheit der Kantone) hat sich allerdings insgesamt in der Praxis kaum als zusätzliche Hürde erwiesen, es vermittelt keinen Minderheitenschutz, sondern läuft heute praktisch eher auf eine Privilegierung der kleinen ländlichen Kantone hinaus (89 f.).

Im Gegensatz zu der Schweiz existiert in Kalifornien eine ausgeprägte verfassungsgerichtliche Überprüfung von Volksinitiativen in Theorie und Praxis. Eine obligatorische Vorprüfung fehlt, der Möglichkeit von individuellen Klagen gegen Inhalte einer Volksinitiative bereits vor der Abstimmung kommt praktisch kaum Bedeutung zu. Kern der verfassungsgerichtlichen Prüfung in Kalifornien ist die Nachprüfung nach der Abstimmung (95), die sich ungeachtet gewisser politischer Implikationen im Justizwesen nach der Analyse von Christmann insgesamt als am Recht orientierte Prüfung darstellt. Dazu hat Christmann eingehend Urteilsbegründungen analysiert und Befragungen mit Richtern und Experten durchgeführt (157 ff.), in denen u.a. auch auf das wichtige Thema eingegangen wird, ob die Gerichte gegenüber Volksinitiativen im Vergleich zur parlamentarischen Gesetzgebung zu mehr

Zurückhaltung verpflichtet sind bzw. sich verpflichtet fühlen (96).

Im Ergebnis kommt Christmann zu dem Schluss, dass die bloße parlamentarische Vorprüfung und das Fehlen einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz zu einer Grundrechtsgefährdung durch Volksinitiativen führen kann, während derartige Volksinitiativen in Kalifornien eher im Rahmen der rechtlichen Prüfung „aufgefangen“ werden können (97). Das Modell der gerichtlichen Überprüfung von Volksinitiativen in Kalifornien führt deshalb nach Ansicht von Christmann zu einem angemessenen Ausgleich von Demokratie und Rechtsstaat, während sie bezogen auf das Verfahren in der Schweiz deutliche Defizite konstatiert. Diesen Aspekt vertieft Christmann im Teil III der Untersuchung. Dabei geht sie u.a. auf die Debatte in der Schweiz zu einem Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit ein und stellt ergänzend fest, dass eine gerichtliche Überprüfung von Volksinitiativen auch durch eine erstaunlich hohe Zahl von Stimmbürgern befürwortet wird (228 ff., 248).

Wo steht Deutschland in diesem Spektrum? Nach Ansicht von Christmann sind mit der vorhandenen starken Stellung des Bundesverfassungsgerichts die Voraussetzungen für eine Freisetzung von mehr direkter Demokratie gegeben, und sie rät deshalb zu etwas mehr Mut bei der Einführung von mehr direkter Demokratie in Deutschland (254 f.). Die gerichtliche Kontrolle politischer Prozesse wirft bekanntlich auch Fragen auf, wie aus der Diskussion zur Rolle des Bundesverfassungsgerichts bekannt. Christmann reflektiert auch diesen Aspekt und merkt mit Blick auf Kalifornien an, dass eine gerichtliche Kontrolle durchaus auch Fragen aufwirft. Deshalb rät sie zu einer Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle von Volksinitiativen auf grundlegende Rechte unter Verweis auf die Gefahr einer Verrechtlichung der Politik (253). Gestützt auch auf andere Forschungsarbeiten stellt Christmann allerdings insgesamt fest, dass „Juristen im Vergleich zu Politikern und anderen Bürgern am ehesten bereit sind, auch ungeliebten Bevölkerungsteilen Grundrechte zuzugestehen“ (253).

Die Arbeit von Christmann enthält eine Fülle von Thesen, wichtigen Fakten und empirisch gestützten Erkenntnissen zu der Frage der notwendigen Rahmenbedingungen bei der Einführung von Verfahren direkter Demokratie. Dies betrifft sowohl die grundsätzlichen theoretischen Aspek-

te wie auch die Vielzahl empirisch gestützter Ergebnisse, die im Rahmen dieser Rezension nicht erschöpfend benannt werden können. Anzumerken ist lediglich aus verfassungsrechtlicher Sicht, dass Christmann bei der intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema die zahlreichen Publikationen von Heußner zu dem Thema nicht berücksichtigt hat. Die Arbeiten von Heußner gehen in hohem Maße, z.T. auch empirisch gestützt, ebenfalls auf Erfahrungen in der Schweiz und Kalifornien ein, behandeln aber auch die grundsätzliche Frage der Anforderungen an das Verhältnis von Demokratie und Rechtsstaat, bezogen auf Verfahren direkter Demokratie. Diese Anmerkung ändert aber nichts daran, dass die Arbeit von Christmann tatsächlich bei der systematischen politikwissenschaftlichen Durchdringung der Thematik Pionierarbeit geleistet hat. Die Arbeit ist für die Auseinandersetzung mit allgemeinen Fragen der Demokratietheorie, konkreten Fragen der Verfahren direkter Demokratie und den Perspektiven direkter Demokratie allen an diesen Themen Interessierten sehr zu empfehlen. Die Untersuchung ragt, bezogen auf die theoretische Auseinandersetzung und die eingehenden empirischen Teile, weit aus dem allgemeinen Spektrum von Veröffentlichungen zu dem Thema hinaus.

Wolfgang Hecker

Sonja Buckel, „Welcome to Europe“. Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts. Juridische Auseinandersetzungen um das „Staatsprojekt Europa“, Bielefeld (transcript) 2013, 369 S., € 33,80.

#### *Kämpfe um Recht<sup>1</sup>*

Sonja Buckel entwickelt in ihrer umfangreichen wie lesenswerten Studie *Welcome to Europe* eine Untersuchungsperspektive, mit der sich Kämpfe um Hegemonie im europäischen Migrationsrecht sichtbar machen lassen.

Gegenwärtige europäische Migrationspolitiken verknüpfen zutiefst widersprüchlich erscheinende Institutionen und Praktiken, so etwa zu

„Willkommenszentren“ umfunktionierte Ausländerbehörden, in denen sogenannte Hochqualifizierte umworben werden, sowie mit Stacheldraht aufgerüstete Grenzverläufe, die unerwünschte Migrant\_innen auf ihrer Reise nach Europa aufhalten sollen. Hinter diesen Praktiken verbirgt sich, so Sonja Buckels Hypothese, das politische Projekt des Migrationsmanagements, in dem sich der „Wettbewerb um die besten Köpfe“ flexibel mit dem „Kampf gegen illegale Migration“ verbindet. Quer dazu verlaufen Politiken und Aktionen von Aktivist\_innen aus der No Border-Bewegung, die die utilitaristische Unterteilung in nützliche und weniger nützliche Migrant\_innen zurückweisen und für eine tatsächliche Willkommenskultur jenseits nationaler oder europäischer Zugehörigkeiten eintreten. Hinzu tritt schließlich die Bewegung der Migration selbst, die keinesfalls ein bloßes „Steuerungsobjekt“ (S.201) ist, sondern vielmehr mit ihren „immer wieder angepassten Reiserouten“ (ebd.) Fakten schafft, welche die europäischen Grenzkontrollapparaturen unter Zugzwang setzen.

Diese gegensätzlichen Praktiken dienen Buckel als Ausgangspunkt und Hintergrundfolie für ihre Beschäftigung mit den rechtlichen Auseinandersetzungen um die Europäisierung der Migrationspolitik, die sie mithilfe einer hegemonietheoretischen Diskursanalyse des Rechts in Verbindung mit dem Konzept der Hegemonieprojekte in den Blick nimmt. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen zwei Fallstudien, die sich mit zwei aktuellen Fragen aus dem europäischen Migrationsrecht befassen: zum einen mit der Gewährung sozialer Leistungen für nicht erwerbstätige Unionsbürger\_innen und zum anderen mit dem Umgang mit Geflüchteten an den europäischen Außengrenzen im Mittelmeer. Während der erste Teil der Untersuchung sich auf die Konstitution eines europäischen Innenraumes unbeschränkter Mobilität konzentriert, fragt der zweite Teil nach der Konstruktion des Außen: Beleuchtet werden die „Immobilisierungsstrategien“ (S. 167), mittels derer versucht wird, Menschen aus Ländern außerhalb der EU aus dem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ auszuschließen.

#### *Beginn einer europäischen Sozialpolitik?*

In der ersten Fallstudie geht es zentral um die Frage, wie sich zwischen 1998 und 2009 übertra-

1 Die Rezension baut auf einer Kurzbesprechung auf, die bei [kritisch-lesen.de](http://kritisch-lesen.de) erschienen ist.