

5. Rezensionsabhandlungen

Mario Martini: Wenn das Volk (mit)entscheidet ... Wechselbeziehungen und Konfliktlinien zwischen direkter und indirekter Demokratie als Herausforderung für die Rechtsordnung, Duncker & Humblot: Berlin 2011. 155 S., 38,00 Euro.

Volks- und Parlamentsgesetzgeber: Konkurrenz oder Konkordanz? Dokumentation eines Thüringer Verfassungsstreits, hrsg. v. Fabian Wittreck, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2012, 215 S., 58,00 Euro.

I. Ein „Siegeszug“ der direkten Demokratie wird derzeit ausgerufen. Ob davon (schon) die Rede sein kann, darf man bezweifeln. Auch Antworten auf die Frage, welche Kosten ein etwaiger Siegeszug mit sich bringen könnte, sollten angesichts der geringen historischen Distanz vorsichtig formuliert werden. Richtig ist aber ohne Zweifel, dass die Instrumente unmittelbarer Sachentscheidung auf Landesebene, nicht zuletzt dank Erleichterung ihres Einsatzes, zunehmend genutzt werden, wie nicht zuletzt die Dokumentationen in diesem Jahrbuch belegen. Die dabei gewonnenen Erfahrungen befördern zugleich die Diskussion auf Bundesebene. Die Einführung sachunmittelbarer Demokratie auch dort steht wieder auf der Agenda einiger Parteien.

Diese Belebung der Debatte spiegelt sich auch in der juristischen Literatur. Nach der zeitweise quälenden Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit sachunmittelbarer Demokratie auf Bundesebene und den noch nicht ausgestandenen Debatten um Quoren, Verfahren und thematische Vorbehalte (für Gegenstände, die nicht der sachunmittelbaren Entscheidung offenstehen sollen) gerät seit einigen Jahren ein anderes Themenfeld in den Blickpunkt der Diskussion: das (konkrete) Verhältnis von parlamentarischem und unmittelbarem (oder: Volks-) Gesetzgeber. Anlass für das juristische Interesse am – an sich nicht neuen – Thema¹ bieten unter anderem konkrete Fallkonstellationen aus den Bundesländern, die verdeutlicht haben, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Betätigung des Volkes als Gesetzgeber in manchem Fall als Angriff auf sein Hoheitsgebiet wahrzunehmen scheint. Die ablehnende Haltung gegenüber der unmittelbaren Gesetzgebung (um die es dabei regelmäßig geht) wurde nun praktisch: Zum Zweck der „Gegenwehr“ nutzten Parlamente die sogenannte Konterlegislatur oder – weniger wertend – das abändernde Parlamentsgesetz nach dem erfolgreichen Volksentscheid, etwa in Hamburg. Anderen Orts griff das

1 Vgl. nach der Weimarer Debatte den Beitrag von *F.-J. Peine*, Volksbeschlossene Gesetze und ihre Änderung durch den parlamentarischen Gesetzgeber, in: *Der Staat* 18 (1979), S. 375 ff.

Parlament zu Maßnahmen im Vorfeld des Volksentscheids, um den sich abzeichnenden Erfolg zu verhindern, so in Thüringen im Wege des „überholenden Parlamentsgesetzes“. In beiden Fällen ist die Frage nach dem Verhältnis der beiden Gesetzgeber aufgeworfen. Erste Gerichtsentscheidungen behandeln die Möglichkeiten des Parlaments, auf unmittelbare Gesetzgebung zu reagieren, wie auch die Frage, ob die Einleitung eines Volksgesetzgebungsverfahrens die Tätigkeit des Parlaments sperren oder doch bestimmte Verhaltenspflichten auslösen könnte.

Die beiden zu besprechenden Bücher – die von *Wittreck* herausgegebene Dokumentation einer Auseinandersetzung in Thüringen, die wegen anderweitiger Erledigung nicht in einem verfassungsgerichtlichen Urteil mündete, und die schlanke Monographie von *Martini* – widmen sich dieser „Arena“, in welcher parlamentarischer und unmittelbarer Gesetzgeber aufeinandertreffen. Dabei geht es um Konfrontation und Konkurrenz, aber auch um Möglichkeiten der Konkordanz.

II. 1. Im „Thüringer Verfassungsstreit“ aus den Jahren 2008/2009 ging es um die Frage, ob der parlamentarische Gesetzgeber während eines laufenden Volksbegehrens (zur Änderung des kommunalrechtlichen Bürgerentscheids) durch ein „überholendes Parlamentsgesetz“ das Volksbegehren „irritieren“ bzw., in einer Formulierung von *Hans Meyer*, „um die Integrität [seines] Regelungsobjekts“ bringen durfte. Der Streit wurde zwar vor den Verfassungsgerichtshof getragen, die Anträge aber später, im Rahmen eines politischen Kompromisses, in welchem sich das Anliegen der Volksinitiative weitgehend durchsetzte, zurückgezogen. Da es sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Verhältnisses von Parlament und Volksgesetzgeber um einen „paradigmatischen Fall“ (*Wittreck*) handelt, ist es sehr zu begrüßen, dass die tatsächlichen Abläufe und die verfassungsrechtlichen Überlegungen in der Dokumentation von *Wittreck* komprimiert zugänglich gemacht werden.

2. Der Band enthält nach einer kurzen Einleitung des Herausgebers, der die zentrale Bedeutung des Themas zutreffend betont, einen Überblick über den Ablauf des Konflikts von *Hans Meyer* sowie anschließend seinen Schriftsatz an den Thüringischen Verfassungsgerichtshof. *Meyer* vertrat die Antragsteller des Volksbegehrens („Mehr Demokratie in Thüringer Kommunen“) sowie zwei Oppositionsfractionen. Für letztere wurde ein Normenkontrollantrag, für erstere eine Organklage erhoben. Es folgt die „Replik“ für die Antragsgegner (Landtag des Freistaats Thüringen und Landtagspräsidentin) aus der Feder von *Christoph Degenhart* und die „Duplik“ von *Hans Meyer*. Der Duktus der Beiträge entspricht der Gattung Schriftsatz. Der Band publiziert außerdem ein – über die Replik in Teilen hinausgehendes – ausführlicheres Gutachten von *Degenhart* sowie eines von *Peter M. Huber*, das im Auftrag der CDU-Fraktion im Thüringer Landtag erstellt wurde. Wesentliche Thesen der beiden Gutachten sind von

den Verfassern auch an anderer Stelle publiziert worden.² Der Band schließt mit einem Personen- und Sachregister, das die Beiträge hilfreich erschließt.

3. Der „Thüringer Verfassungskonflikt“ zeigt zweierlei.

3.1 Zum Ersten hat in der Tat eine neue Phase begonnen: Statt abstraktem Grundsatzstreit stehen konkrete Koordinationsfragen auf der Agenda von Verfassungsrechtspraxis und -wissenschaft. Der weiterhin geführte Streit um die sog. Praevalenz (oder auch: den Vorrang) der repräsentativen Gesetzgebung vor der Volksgesetzgebung führt für die Entscheidung dieser konkreten Fragen kaum weiter.³ Der Topos bleibt aber problematisch, weil er suggeriert, dass tatsächliche Praevalenz auch rechtliche Bedeutung für das Verhältnis haben könne. Einige Gerichte argumentieren auf diese Weise, ohne dies immer klar offenzulegen. Das Argument wird mit etwas anderem Akzent weitergeführt, wenn der Volksgesetzgebung attestiert wird, ein „Instrument des Minderheitenschutzes“ zu sein, für diejenigen „Kräfte, die sich in den vom Mehrheitsprinzip bestimmten Wahlen nicht durchsetzen konnten“.⁴ Ob die Logik des parlamentarischen Regierungssystems: Regierungsmehrheit versus Opposition, Mehrheit versus Minderheit aber tatsächlich auf die Volksgesetzgebung so einfach zu übertragen ist, erscheint doch sehr fraglich. Volksinitiativen können auch gerade der Durchsetzung von Mehrheitspositionen dienen, die im Parlament nicht aufgenommen werden.⁵ Wie im Bereich des Wahlrechts gilt es auch hier mit Annahmen, ob die rechtlich relevante Mehrheit auch die tatsächliche Mehrheit sei, vorsichtig zu sein. Bekanntlich bringt der Vorgang der Wahl das, was am Ende als Mehrheit gilt, durch Relativierung auf verschiedene Referenzgrößen hervor – in Bezug auf „das Volk“ ist die Mehrheit oft schlicht die relevante Minderheit.

Als entscheidendes Prinzip für die Lösung von Konkurrenzkonstellationen wird zunehmend auf die „Verfassungsorgananerkennung“ zugegriffen. Dem Prinzipiencharakter gemäß erfordert das eine Konkretisierung im Einzelfall; es ermöglicht aber eben auch Flexibilität, das heißt derzeit vor allem: verfassungsrechtliches Lernen im Umgang mit den Konflikten.

2 C. Degenhart, Volksbegehren und überholendes Parlamentsgesetz. Anmerkungen zum Thüringer Verfassungskonflikt, in: M. Wittinger/R. Wendt/G. Ress (Hrsg), *Verfassung – Völkerrecht – Kulturgüterschutz*, Festschrift für Wilfried Fiedler zum 70. Geburtstag, Berlin 2011, S. 35 ff.; P.M. Huber, Parlamentarische und plebiszitäre Gesetzgebung im Widerstreit, in: ZG 24 (2009), S. 311 ff.

3 Von auch rechtlicher (!) Praevalenz spricht P.M. Huber, in: Wittreck, *Parlamentsgesetzgeber*, ebd., S. 151 (168), relativiert das aber ebd., S. 170 durch die ebenfalls rechtlich fundierte „funktionale Äquivalenz“ von Parlaments- und Volksgesetzgebung. Für die konkrete Argumentation im Folgenden kommt es auf Praevalenz nach meinem Eindruck kaum an.

4 Huber (Fn. 3), S. 180.

5 Huber (Fn. 3), S. 180, schränkt durch einen Klammerzusatz ein: „(auch und vor allem) Instrumente des Minderheitenschutzes“.

3.2 Dieser Lernprozess, das zeigen der „Thüringer Verfassungskonflikt“ und ähnliche Fälle zum Zweiten, ist ausgesprochen schwierig. Um Verfahrensregelungen zu finden, welche die Bedeutung und Funktionsfähigkeit beider Gesetzgeber angemessen wahren und zuordnen, wäre eine vertiefte Diskussion über die Auswirkungen entsprechender Konflikt- oder Koordinationskonstellationen erforderlich. Das gilt zumal, wenn an eine Übertragung auf Bundesebene gedacht wird. Denn ein gut justiertes Verfahrensrecht ist Bedingung für gelingende Koordination, die offenbare Schwächen der direktdemokratischen Repräsentation ausgleichen hilft. Diese Schwächen müssen dringend wahrgenommen werden. Rechtliche Praevalenzbehauptungen behindern nach meinem Eindruck diese verfassungspolitische Diskussion mehr, als sie zu befördern.

III. 1. Während im landesverfassungsrechtlichen Konflikt in Thüringen nur selektiv und zum Zwecke der Argumentation auf kommunalrechtliche Parallelen oder Unterschiede zugegriffen wurde, ist die Analyse jener Gemeinsamkeiten und Differenzen das zentrale Anliegen des Buches von *Mario Martini*. Auf rund 90 Druckseiten werden nach einer Einführung zur direkten Demokratie die „Berührungspunkte und Konfliktlinien zwischen plebiszitärer und repräsentativer Demokratie“ diskutiert. Der zweite Teil des Buches enthält als Anhang Auszüge aus den Landesverfassungen und Gemeindeordnungen, stellt also das normative Material bequem zusammen. Ein Literatur- und ein Sachwortverzeichnis schließen den Band ab.

2. Anders als der Sprachgebrauch zunächst suggerieren könnte („plebiszitär“, S. 18 u.ö.; „das Volk hat sich erhoben“ S. 84), gehört *Martini* nicht zu den grundsätzlichen Skeptikern der direkten Demokratie. Im Gegenteil: Er betont die mögliche Produktivität der Konkurrenz von Parlament und Volk und plädiert, insoweit weitergehend als die wohl (noch) herrschende Meinung und überzeugend, für die Annahme gesteigerter Rücksichtnahmepflichten des Parlaments gegenüber dem Volksgesetzgeber. Auch hält er verfassungspolitisch die Aufnahme eines Vetovorbehaltes des Volksgesetzgebers im Fall parlamentsgesetzlicher Revision von Volksgesetzen (d.i. die Fallkonstellation der Konter- oder Kontralegislation) für sinnvoll. Dieser, in der Verfassung Hamburgs schon aufgegriffene Vorschlag wird auch im Entwurf von Mehr Demokratie e.V. für die Bundesebene (vom Oktober 2010) vorgeschlagen. Ich halte ihn für sehr erwägenswert, weil er die Nachteile etwa einer zeitlich begrenzten Bindung des Parlaments an ein Volksgesetz (sog. Sperrwirkung), wie auf kommunaler Ebene bekannt, vermeidet.

Martini arbeitet nacheinander, je bezogen auf (Landes-)Volksentscheid und (kommunalen) Bürgerentscheid, folgende Konfliktfelder ab: die Entscheidung über die Zulassung von Begehren; Übernahme und damit Erledigung des Begehrens; Einwirkung durch amtliche Äußerungen; „vorgreifende Maßnahmen“; Fragen der Bindungswirkung und schließlich, kurz, den Rechtsschutz für „das

Volk“. Die Arbeit schließt mit einem kurzen Fazit und verfassungspolitischen Desideraten.

3. Es fällt auf, dass die Arbeiten von *Otmar Jung* und *Fabian Wittreck*, die auch das Konfliktfeld Parlament – Volksgesetzgeber untersuchen, oder auch der Beitrag von *Arnaulds* zu den Hamburger Konflikten (Privatisierung Landeskrankenhäuser, Wahlrechtsreform) nicht aufgegriffen werden. Insgesamt liegt aber eine, gerade auch wegen ihrer Konzentriertheit, hilfreiche Einführung in konkrete Problemkonstellationen der direkten Demokratie vor. Der vergleichende Blick auf Landes- und kommunale Ebene ist instruktiv, ebenso die Verarbeitung der Rechtsprechung; der Zugriff von *Martini* angenehm abwägend.

IV. Beide Bände sind ein Zugewinn in der zu führenden Diskussion.⁶ Sie zeigen, dass von den landes- und kommunalrechtlichen Konflikten gelernt werden kann und muss, nicht zuletzt für die verfassungspolitische Diskussion auf Bundesebene.

Pascale Cancik

6 Dazu jetzt die Beiträge von *M. Möstl* und *M. Schuler-Harms*, in: VVDStRL 72 (2013), S. 355 ff. bzw. 417 ff.

Frank Meerkamp: Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung. Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 36. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2011, 596 S., 39,95 Euro.

1. Der Verfasser dieser umfangreichen Arbeit (524 Seiten Text, 49 Abbildungen, 30 Seiten Literaturverzeichnis) schlägt einen weiten Gedankenbogen.

Einleitend unterstreicht er mit Recht die Bedeutung seines Themas. Quoren sind nicht bloß Verfahrensregeln. „Mit Quoren werden reale Machtfragen entschieden“ (20), ja: „Das System steht und fällt mit der Quorengestaltung“ (75). Freilich sind Quoren auch Verfahrensfinessen, und so führt *Meerkamp* mit gutem Grund erst einmal in die staatsrechtliche und politikwissenschaftliche Problematik der Volksgesetzgebung ein (Kapitel II), wobei er auch einen Abriss der entsprechenden fachgeschichtlichen Entwicklungen gibt. Abschließend kann er mit der wohl inzwischen jeweils herrschenden Meinung feststellen: Für das Staatsrecht: Eine Ergänzung des Grundgesetzes um Formen direkter Demokratie kann – das hängt von der Ausgestaltung ab – zulässig sein. Für die Politikwissenschaft: Man darf die verschiedenen Funktionslogiken der parlamentarischen und der direkten Demokratie nicht fundamentalistisch zuspitzen, um zum Ergebnis einer „Systemwidrigkeit“ zu kommen. Was Chancen und Risiken bei Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene angeht, widerlegt *Meerkamp* zunächst die üblichen holzschnittartigen Gegenargumente, bleibt aber doch vorsichtig: Die Bilanz sei „nicht so eindeutig“, wie Befürworter und Kritiker gerne täten. Volksgesetzgebung sei – mit einem schönen Wort *Udo Di Fabio*s – ein „Heilmittel mit Nebenwirkungen“ (72).

Das folgende Kapitel III behandelt die „Entwicklung und Anwendungspraxis von Quoren in den Volksgesetzgebungsverfahren“ (79). Allein die Ausführungen zu den deutschen Bundesländern bilden mit 236 Seiten und 1.382 Fußnoten fast ein eigenes Buch. Die Einzelbetrachtung folgt jeweils einem festen Schema: „Rechtsgrundlagen und Quorengestaltung“, „Entwicklung der Quoren“ sowie „Praxis und Bewertung“. Zusammen mit den anschließenden Ausführungen zu „Volksgesetzgebung und Quoren auf Reichs- und Bundesebene“ liegt hier (wenn man die eingehenden Informationen zur Landesebene der Weimarer Zeit in den späteren Kapiteln IV und V hinzunimmt) nachgerade das „Deutsche Quoren-Archiv“ vor.

Die einzelnen Landesminiaturen, die sich auf die Parlamentaria konzentrieren, sind grundsätzlich informativ, wirken freilich manchmal etwas eng: So wird unter der Überschrift „Praxis und Bewertung“ zwar festgehalten, daß in Schleswig-Holstein 1998 ein Volksgesetz beschlossen wurde (zur Rechtschreibreform); daß der Landtag in Kiel dieses aber kein Jahr später wieder kassierte, wird gar nicht mehr erwähnt. Speziell zu Baden-Württemberg sind die Ausführungen dogmatisch nicht fehlerfrei, gerade im Lichte der Erfahrungen mit der „S 21“-Volks-

abstimmung¹. Zu Bayern weist *Meerkamp* pointiert darauf hin, das Reden über den Freistaat als Motor usw. für unmittelbare Demokratie übersehe, „daß die partizipationsfreundliche Ausgestaltung der Volksgesetzgebung in Bayern immer ein Produkt der ersten verfassungsgebenden Landesversammlung blieb“ (107). Genau besehen stehe sie schon seit damals unter Druck bzw. befinde sich gar auf dem Rückzug. Zu Berlin gibt *Meerkamp* eine gute kritische Darstellung der früheren „Berliner Doppelhürde“ (mit zutreffender Kritik an der überkommenen Begriffsbildung: 486 ff.). Hingegen kann er die große Reform der direkten Demokratie in der Stadt 2006 schlechterdings nicht erklären, weil er den zugrunde liegenden großen politischen „Deal“ ignoriert².

Die Ausführungen zur Weimarer Zeit auf Reichsebene folgen der neueren Deutung in der Zeitgeschichts- und Politikwissenschaft. In seiner Darstellung arbeitet *Meerkamp* dabei auffallend oft mit Quellen plus zeitgenössischer Literatur. Die Darstellung der Verhandlungen im Parlamentarischen Rat 1948/49 übernimmt ebenfalls die moderne Sicht, daß das Gremium sich vor allem aus situativen Gründen: wegen des Kalten Krieges, gegen Formen direkter Demokratie entschied. *Meerkamps* Formel: „Volksgesetzgebung – Gefahr [in] der Gegenwart – Option für die Zukunft“ (334) trifft diese Position ganz gut. Wiederum fällt auf – und das setzt sich auch noch in der Darstellung von 50 Jahren Bundesrepublik fort: So richtig und wichtig die neuerliche Lektüre der (parlamentarischen) Quellen ist, so seltsam mutet der Versuch an, aus diesen Quellen allein gleichsam alles neu zu erarbeiten. *Meerkamp* tut so, als ob er Neuland unter den Pflug nähme, während er zumeist doch den Furchen derer folgt, die vor ihm dieses Feld wissenschaftlich beackert haben und die er in seinem Literaturverzeichnis ja zahlreich aufführt³.

Auf S. 379 kommt *Meerkamp* nach seinen eigenen Worten zum „Kern“ dieser Studie, und zwar zunächst (Kapitel IV) zu einer „subnational-föderal vergleichenden Analyse“ (28). Dafür geht er die „Gestaltungsprozesse“ des Volksgesetzgebungsverfahrens im einzelnen durch, d.h. die aufeinanderfolgenden Quoren-Elemente, angefangen vom Antragsquorum beim Zulassungsverfahren über die Sammlungsmodalitäten beim Volksbegehren bis zu den Abstimmungsquoren beim Volksentscheid und Spezialfragen wie der Möglichkeit eines doppelten „Ja“. Als Material für diese gewissermaßen technische Darstellung zieht *Meerkamp* auch die Länder der Weimarer Zeit und natürlich die Bundesländer

- 1 Vgl. *Otmar Jung*, Stuttgart 21 und die Direkte Demokratie. Kritische Anmerkungen zum Umgang mit dem Ergebnis der Volksabstimmung, in: RuP 48 (2012), S. 11-17 (16).
- 2 Vgl. nun *Otmar Jung*, Die Reform der direkten Demokratie in Berlin 2006 (Teil I), in: JdD 3 (2011), S. 259-294 (263-266).
- 3 Damit soll dem Autor keineswegs inkorrektes Verhalten vorgeworfen werden. Vielleicht hat er nur einen (weiteren) Berg von Belegen (so bereits 2.592) vermeiden wollen. Aber eine grundsätzliche Bemerkung dazu wäre angebracht gewesen.

von 1946 bis 2010 heran. Dabei bestätigt seine systematische Durchsicht – was sich jedem Bearbeiter schon aufdrängte –, daß für viele Verfahrenshürden kein „normatives Konzept“ erkennbar ist (397). Die Anforderungen entspringen, sachlich gesehen, „einer gewissen Willkür“ (416), wofür der Autor als Konsequenz politischer Kompromißfindung viel Verständnis aufbringt: „So schlug das Pendel zugunsten höherer oder niedriger Quoren aus abhängig von der politischen Stimmung und Gesamtsituation, dem Droh- bzw. Vetopotential der Akteure, aber auch der Kompromissbereitschaft der Gesprächspartner sowie der Fähigkeit, Politikpakete zu schnüren und unter Zuhilfenahme von Junktims durchzusetzen“ (397).

Im Rahmen seiner Periodisierung des bundesdeutschen Entwicklungsprozesses beurteilt *Meerkamp* die Entwicklung des sogenannten Kieler Modells als Alternative zum klassischen Weimarer Verfahren recht positiv. Gegenüber der Zeit, als „ein obrigkeitsstaatliches-repräsentatives Demokratieverständnis“ staatszentristisch rigorose Regeln vorgab (379), sei die Volksgesetzgebung damit offener, „liberaler, flexibler und kommunikativer“ geworden (387) – das Problem der programmierten Frustration beim schlußendlichen Scheitern am Abstimmungsquorum tippt er nur an.

Sowohl zwischen diesen beiden Modellen als auch innerhalb der jeweiligen Modellbereiche – man denke an den „Paradigmenwechsel“, den Sachsen 1993 mit der Einführung der freien Unterschriftensammlung vollzog (402) – bemerkt *Meerkamp* seit Mitte der 1990er Jahre die Entstehung einer „föderalen Wettbewerbsspirale“ (418). In der nun erreichten „Phase der Reformierung und Justierung“ (382) gebe es gewisse Trends, etwa daß „die Unterstützungsquoren gefallen, die Eintragsfristen gestiegen [sind], die freie Unterschriftensammlung sich vermehrt durchsetzt sowie Abstimmungsquoren gesunken oder weggefallen sind“ (418). Die Spreizung der Regelwerke im Vergleich zur frühen Bundesrepublik oder gar zur Weimarer Zeit sei deutlich geringer geworden.

Besonderen Wert legt *Meerkamp* auf das Zusammenspiel der einzelnen Quoren-Elemente: Erst wenn man diese vernetzt betrachte, zeige sich der echte Grad der Partizipationsfreundlichkeit einer bestimmten Hürdenarchitektur.

2. Mit dem Kapitel V über „Funktionen und Wirkungen von Quoren – Stellschrauben zwischen Repräsentation und Partizipation“ (431) erreicht die Arbeit ihren Höhepunkt. Nun werden die Quoren auf den einzelnen Verfahrensstufen im Detail analysiert, die maßgeblichen verfassungsrechtlichen und demokratietheoretischen Gesichtspunkte herausgearbeitet und nach sorgfältiger Abwägung Optionen vorgestellt. Anschließend werden speziell die Eintragsfristen – als „Stellschrauben im Schatten der Quoren“ (509) – in gleicher Weise behandelt. *Meerkamp* argumentiert hier oft vorzüglich. Speziell seine Begründung für variable Hürden beim Volksbegehren nach US-amerikanischem Vorbild („Koppelt

man das Unterstützungsquorum an die Zahl der abgegebenen Stimmen der letzten Landtags- oder Bundestagswahl, setzt man die notwendige Unterstützung für eine direktdemokratische Initiative oder Korrektur folgerichtig in Beziehung zu dem Maße an demokratischer Unterstützung, auf die sich die repräsentativen Organe berufen können“ [455]), seine sorgsame Untersuchung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Eintragungsmodalitäten, insbesondere der oft pauschal kritisierten Amtseintragung („Die amtliche Sammlung bietet [sc. in Flächenländern] der Initiative logistische Hilfe“ [518]), und seine Ausführungen über die negativen Wirkungen von Abstimmungsquoren im Allgemeinen („Abstimmungsquoren sind als Verfahrensbestandteil nicht neutral und destruktiv. Sie sind das falsche Mittel, um eine hohe Abstimmungsbeteiligung sicher zu stellen. Ihre vielmehr prohibitiven Effekte sind demokratieschädlich und repräsentationsfeindlich“ [469]) und Beteiligungsquoren im Besonderen („Demokratieschädliche Effekte, überzogene Partizipationserwartungen, Ergebnisverzerrungen und die Gefahr des Verstoßes gegen elementare Abstimmungsgrundsätze sind Beteiligungsquoren immanent“ [478]) sind schlechthin gültig. Seine methodische Kritik an dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs von 2001, das ein Reformprojekt verwarf, weil – obwohl alle Einzelregelungen nicht zu bemängeln waren – insgesamt das erforderliche „Legitimationsniveau“ nicht erreicht werde, trifft den Punkt: „Es ist kein Ausgleich auf anderen Ebenen möglich. Eine Hin- und Herverrechnung berücksichtigt insbesondere nicht die Funktionen, die Quoren auf den jeweiligen Ebenen erfüllen müssen. Die Quorengestaltung ist nicht beliebig. Die Stadien des Volksgesetzgebungsverfahrens müssen in ihrer funktionspolitischen und verfassungsrechtlichen Relevanz voneinander getrennt und mit einer ihr eigenen Gefahrenprognose bewertet werden. Mit dem unbestimmten Merkmal der Einhaltung eines gewissen Legitimationsniveaus erhielt die Überprüfung des Verfahrens eine Wertungskomponente jenseits sachlicher und nachvollziehbarer Kriterien und wird dem Vorwurf der Beliebigkeit ausgesetzt“ (506).

Dies leitet über zu einer grundsätzlichen Bemerkung: *Meerkamp* hat es eingangs als sein Ziel genannt, „eine systematische Übersicht über die Quorenproblematik zu bieten, die bisher verstreuten Fakten zu sammeln, zu bündeln, miteinander in Beziehung zu setzen und bestehende Lücken zu schließen und Regelungsoptionen anzubieten“ (24). Dieses Ziel hat er gewiß erreicht. Aber seine Untersuchung wirkt in weiten Teilen weniger wie eine Forschungsarbeit, sondern wie eine Summa, welche die in den letzten 25 Jahren geleistete Direkte-Demokratie-Forschung zusammenfaßt. Das soll keine Kritik bedeuten an dieser von Annette Zimmer betreuten, 2010 von der Philosophischen Fakultät der Universität Münster angenommenen Dissertation. Es heißt selbstverständlich auch nicht, daß jene Einzelforschungen nun „weggestellt“ werden könnten. Aber es verleiht der Studie den Charakter eines abschließenden Werkes, und dies ist für

die Erstlingsschrift eines jungen Wissenschaftlers ungewöhnlich. Evident ist damit natürlich ihr praktischer Nutzen. Jeder zeitarmer Politiker, der mit praktischer Verfassungsarbeit auf diesem Gebiet zu tun hat, sollte sich *Meerkamps* Kapitel V vornehmen. Dabei muß man durchaus nicht alle Ergebnisse teilen, zumal *Meerkamp* zwar Positionen bezieht, aber sich hütet, „einzig wahre“ Lösungen zu propagieren, sondern gern mit „Korridoren“ arbeitet, innerhalb deren Lösungen in Betracht kommen (siehe exemplarisch seine „Gestaltungsvorschläge für die Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene“, die für alle Verfahrensfragen als Antworten eine „beteiligungsfreundliche“ und eine „maximalverträgliche“ Variante aufführen [534, Abb. 45]). Es geht vielmehr um die Entfaltung der Tableaus der jeweils maßgeblichen Gesichtspunkte, um die Rückbindung vieler Annahmen an die verfügbare Empirie und um die sorgsame Abwägung von Pro und Contra, die dieses Kapitel geradezu zu einem Manual der Verfassungsreform machen. Danach zu arbeiten wäre rationale, von Verfassungspolitik als Wissenschaft beratene Politik.

3. Daß der Autor dieser großen Arbeit ein Freund direkter Demokratie ist, versteht sich psychologisch von selbst und ist ihm natürlich unbenommen. Aber dieser politische Standpunkt entbindet den Juristen und Politologen *Meerkamp* nicht von der gebotenen wissenschaftlichen Disziplin. Diese erscheint allerdings verletzt, wenn der Autor in seinem Bundesländer-Überblick definiert, wann ein Volksentscheid „erfolgreich“ sei: Wenn sein Ergebnis – der volksbegehrte Entwurf oder eine parlamentarische Konkurrenzvorlage – „in Gesetzeskraft erwächst“; er sei „nicht erfolgreich“, wenn „alle Entwürfe abgelehnt werden“ (106 Fn. 675⁴). Dieser Definition muß widersprochen werden, weil *Meerkamp* sich mit ihr die Perspektive der Befürworter eines Projekts zu eigen macht – ob diese sich mehr oder weniger oder gar nicht durchsetzen – und die Sicht der Sachgegner ignoriert, wobei man als „mildernden Umstand“ nur anführen kann, daß ein Sieg der letzteren in Deutschland – wegen der hohen Quoren! – bislang selten ist. Man nehme nur zwei jüngere Fälle: Für die Nein-Mehrheit zum „S 21-Kündigungsgesetz“ in Baden-Württemberg war der Volksentscheid 2011 erfolgreich, weil es ihr gelang, den Stop dieses Bauprojekts zu verhindern. Für die Ablehnungsmehrheit im Berliner Fall „Pro Reli“ war der Volksentscheid 2009 erfolgreich, weil sie auf diese Weise etwas abwehren konnte, was viele in dieser weitgehend entkirchlichten Stadt als eine Art klerikalen Übergriff wahrnahmen. Daß *Meerkamp* im letzteren Fall formuliert, „dem Volksentscheid (!) ‚Pro Reli‘“ hätten „nur 48,4% der Abstimmenden ... zugestimmt“ (119 Fn. 769), zeigt, in welche Irre jene partiische Definition führt. Demgegenüber ist festzuhalten: Ein

4 *Meerkamps* Vorbehalt dabei, die Definition gelte „in diesem Zusammenhang“, hilft nicht; sie ist prinzipiell verfehlt.

Antrag kann Erfolg haben. Antragsteller können mit ihrem Antrag Erfolg haben; sie sind dann erfolgreich. Aber eine Volksabstimmung hat keinen „Erfolg“; sie ist „gültig“ oder nicht, „wirksam“ oder nicht⁵.

Ferner fällt auf, daß *Meerkamp* bei seiner Arbeit nur gelegentlich einen Blick „über den Tellerrand“ auf die großen Referenzländer direkter Demokratie: die Schweiz (auf allen Ebenen) und die US-Bundesstaaten, wirft. Die Begründung für diesen Zuschnitt einer „deutschen Fallstudie“ überzeugt wenig (26).

Insgesamt aber hat *Meerkamp* eine sehr erfreuliche Studie vorgelegt.

Otmar Jung

5 Näher zu diesem ungenauen Schreiben (und Denken), das sich von der Presse über die Politik bis zu den Abstimmungsorganen zeigen läßt, für den Berliner Fall *Otmar Jung*, Direkte Demokratie in Berlin. Der Fall „Pro Reli“ 2007–2009, Berlin 2011, S. 141–144.

