

## Direkte Demokratie in der Weimarer Republik

Erstmals erschienen in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft– KritV 2002, S. 273-297

### I. Einführung

Immer, wenn in der Bundesrepublik über die Einführung oder Erweiterung der unmittelbaren Mitwirkungsrechte der Bürger an der staatlichen politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung diskutiert wird, taucht irgendwann das Argument auf, dass die in der Weimarer Verfassung vorgesehenen direktdemokratische Verfahren wesentlichen Anteil an der Destabilisierung der Republik gehabt hätten. Schon der spätere Bundespräsident Theodor Heuss hat diese Verfahren in den Verhandlungen des Parlamentarischen Rates als „Prämie auf Demagogie“ bezeichnet.<sup>1</sup> Auch später wurden immer wieder die „Weimarer Erfahrungen“ als Begründung dafür genannt, warum das bewährte strikt repräsentativ-parlamentarische System beibehalten werden müsse.<sup>2</sup> Da sich die rot-grüne Regierungskoalition darauf festgelegt hat, auch auf der Ebene des Bundes direktdemokratische Verfahren einzuführen, ist es wohl nur noch eine Frage der Zeit, bis diese Diskussion wieder aufleben wird. Schon aus diesem Grund haben die staatsorganisationsrechtlichen Regelungen der Weimarer Reichsverfassung (RV) vom 11.8.1919, auch mehr als 50 Jahre nachdem das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten ist, noch eine aktuelle Bedeutung.

Das Verfassungsrecht und die Verfassungswirklichkeit der Weimarer Republik ist aber auch deshalb nicht nur von rechtshistorischem Interesse, weil sich die Verfassungsgeber in den Ländern bei der Formulierung der Bestimmungen über das Volksbegehren und den Volksentscheid nach 1945 eng an die einschlägigen Regelungen der RV angelehnt haben.<sup>3</sup> Auch noch in denjenigen Landesverfassungen, die seit 1990 verabschiedet oder grundlegend reformiert worden sind,<sup>4</sup> lassen sich Bezüge zur Weimarer Reichsverfassung feststellen. Die einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen lassen sich dann aber kaum angemessen auslegen, wenn man sie aus diesem historischen Zusammenhang herauslöst.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Parlamentarischer Rat, Hauptausschuss, Stenographisches Protokoll, 22. Sitzung am 8.12.1948, S. 264; es ist zu vermuten, dass Heuss seine Formulierung von *Apelt* übernommen hatte, dieser hatte schon 1946 das Volksgesetzgebungsverfahren als „gefährliches Mittel, Unruhe in das Volk zu tragen“ bezeichnet und fuhr dann fort: „Dazu hat es den Demagogen gedient“ (*Apelt*, Geschichte der Weimarer Verfassung, 2. Aufl., München 1964 – unveränd. Nachdruck der 1. Aufl. 1946 – S. 380).

<sup>2</sup> Aus der Diskussion um die Reform des Grundgesetzes z.B. *Badura*, Anhörung Elemente Direkter Demokratie am 17. Juni 1992, Arbeitsunterlage Nr. 46 der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, S. 10; auch *Dannwitz*, DÖV 92, 601, 602, weist auf die „enttäuschenden Erfahrungen“ hin. Kritisch äußerten sich in der jüngeren Vergangenheit auch *Schneider*, HdBStR § 4, Rn. 56 („Tummelplatz für politische Demagogie“); *Zippelius*, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte, München 1994, S. 127 („Spielwiese politischer Agitation“); vgl. auch *Krause*, HdBStR § 39, Rn. 8; *Kriele*, VVDStRL 29, 46, 60; *Schambeck*, Das Volksbegehren, Tübingen 1971, S. 17; *Schneider*, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek (GS Jellinek), München 1955, S. 155, 156; *Weber*, Mittelbare und unmittelbare Demokratie, in: Matz (Hrsg.) Grundprobleme der Demokratie, Darmstadt 1973, S. 245, 249, und auch den Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Bundestages BT-Drs. 7/5924, S. 13; Ausführlich zur Rezeption der Lehren von Weimar *Bugiel*, Volkswille und repräsentative Entscheidung, Baden-Baden 1991, S. 177 ff. m.w.N.

<sup>3</sup> Dies betrifft die Verfassungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland.

<sup>4</sup> In Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

<sup>5</sup> Wobei das Bundesverfassungsgericht mit Sicherheit zu weit gegangen ist, als in der Entscheidung über die Zulässigkeit der Schleswig-Holsteinischen Volksinitiative „Schule in Freiheit“ die (angebliche) herrschende Auslegung zu Art. 73 IV RV für die Auslegung des Begriffes „Haushalt“ in Art. 41 II SH-V herangezogen und damit fünfzig Jahre deutscher Nachkriegsverfassungsgeschichte schlichtweg unterschlagen hat; *BVerfG* DVBl. 2001, S. 188; vgl. dazu ausführlich *Rux*, DVBl. 2001, S. 549. Die Rechtsprechung des BVerfG ist allerdings mittlerweile in der Literatur und von anderen Landesverfassungsgerichten übernommen worden, vgl. etwa *ThürVerfGH*, Urteil vom 19.9.2001, Az.: VerfGH 4/01; oder *Isensee*, DVBl. 2001, S. 1161, 1162.

## II. Begriffsbestimmung

Angesichts der terminologischen Vielfalt erscheint es zunächst geboten, die im folgenden verwendeten Begriffe genauer zu bestimmen:

Zu den direktdemokratischen Verfahren im weiteren Sinne gehört auch die unmittelbare Entscheidung des Volkes über die Besetzung von Staatsämtern, insbesondere die direkte Wahl des Staatsoberhauptes. Im Allgemeinen Sprachgebrauch versteht man unter den direktdemokratischen Verfahren allerdings in erster Linie Abstimmungen des Volkes über einzelne Sachfragen. Diese Abstimmungen lassen sich danach differenzieren, ob die Initiative zur Abstimmung von den Bürgern ausgeht (*Volksentscheid*) oder von einem anderen Staatsorgan (*Referendum*).

Vor einem Volksentscheid muss zwangsläufig ein mehr oder weniger ausführliches Zulassungsverfahren durchgeführt werden. In der Weimarer Republik gab es den *Volksantrag*, mit dem das Verfahren in Gang gesetzt wird und das *Volksbegehren*, aufgrund dessen das Parlament eine Entscheidung über den Antrag der Initiatoren treffen musste. Auch vor einem Referendum können direktdemokratische Verfahrensschritte liegen. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn es nur zu einer Abstimmung des Volkes kommt, sofern ein bestimmter Teil der Stimmberechtigten sich der betreffenden Vorlage anschließt (*Referendumsbegehren*).

## III. Zur Entstehungsgeschichte

Bereits im ersten offiziellen Entwurf für die künftige Reichsverfassung, der im Auftrag von Reichspräsident *Ebert* vom späteren Reichsinnenminister Hugo *Preuss* verfasst worden war,<sup>6</sup> finden sich Regelungen über die direkte Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten (§§ 58, 67 II RV-E<sup>1</sup>) und über Abstimmungen im Falle einer Neugliederung des Reichsgebietes (§ 11 III RV-E<sup>1</sup>). Außerdem sollte der Reichspräsident ein Referendum anordnen dürfen, wenn die beiden Häuser des Parlamentes<sup>7</sup> sich nicht einigen konnten (§ 60 II RV-E<sup>1</sup>). Schließlich war vorgesehen, dass nach einer Übergangszeit alle Verfassungsänderungen in einem obligatorischen Verfassungsreferendum bestätigt werden mussten (§ 51 II RV-E<sup>1</sup>). In den folgenden Entwürfen<sup>8</sup> wurde dieses obligatorische Verfassungsreferendum allerdings wieder gestrichen und zunächst waren nicht einmal mehr Abstimmungen über die Neugliederung des Reichsgebietes vorgesehen.<sup>9</sup>

Erst der Verfassungsausschuss der Nationalversammlung fügte in einer sehr späten Phase der Beratungen mit Art. 74 III RV-E<sup>4</sup> eine Regelung über Volksentscheide über einfache Gesetze in den Entwurf ein<sup>10</sup> und erweiterte auch den Anwendungsbereich der übrigen direktdemokratischen Verfahren.<sup>11</sup> Der Reichspräsident sollte nunmehr jedes Gesetz dem Volk zur Abstimmung vorlegen können (Art. 74 I RV-E<sup>4</sup>). Auch sollte ein Drittel der Reichstagsmitglieder ein Referendum beantragen können, wobei es allerdings nur dann zur Volksabstimmung kommen sollte, wenn zuvor 5 % der Stimmberechtigten ein entsprechendes Referendumsbegehren unterstützt hatten (Art. 74 II RV-E<sup>4</sup>).<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Vorentwurf von Preuss vom 3.1.1919, abgedruckt bei *Preuss*, Denkschrift zum Entwurf der künftigen Reichsverfassung, Berlin 1919, und bei *Triepel*, Quellensammlung zum Deutschen Staatsrecht, 3. Aufl., Tübingen 1922, S. 8 ff. (als Entwurf I); 1. amtlicher Entwurf (RV-E<sup>1</sup>): Reichsanzeiger vom 20.1.1919, *Triepel*, a.a.O., S. 10 ff. (als Entwurf II)

<sup>7</sup> Vorgesehen war ein Zwei-Kammer-Parlament wie in den USA und Großbritannien.

<sup>8</sup> 2. amtlicher Entwurf vom 17.2.1919 (RV-E<sup>2</sup>), 3. amtlicher Entwurf vom 24.2.1919 (RV-E<sup>3</sup>), abgedruckt bei *Triepel*, (Fn. 6), S. 18 ff. bzw. 28 ff. (als Entwurf III bzw. IV)

<sup>9</sup> Im RV-E<sup>2</sup> und RV-E<sup>3</sup> waren von den direktdemokratischen Verfahren nur noch die direkte Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten verblieben (Artt. 61, 71 II RV-E<sup>2/3</sup>), sowie das Referendum auf Antrag des Reichspräsidenten, um eine Einigung zwischen Reichstag und Reichsrat zu ermöglichen (Art. 26 III RV-E<sup>2/3</sup>).

<sup>10</sup> Aus Art. 76 I RV-E<sup>4</sup> ergibt sich allerdings, dass Verfassungsänderungen dem Volksentscheid entzogen waren.

<sup>11</sup> 4. amtlicher Entwurf vom 18.6.1919 (RV-E<sup>4</sup>), Drs. der Nationalversammlung von 1919, Nr. 391, abgedruckt bei *Triepel*, (Fn. 6), S. 39 ff. (als Entwurf V). Noch bedeutsamer war dieser Entwurf, weil er erstmals einen Katalog der Grundrechte und Grundpflichten enthielt und nicht mehr alleine auf das Staatsorganisationsrecht beschränkt war.

<sup>12</sup> In Art. 18 RV-E<sup>4</sup> waren auch wieder Abstimmungen über die Neugliederung des Reichsgebietes vorgesehen, die allerdings eher den Charakter von unverbindlichen Volksbefragungen haben sollten. Beibehalten wurde die direkte Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten (Artt. 41, 43 II RV-E<sup>4</sup>) und die Möglichkeit eines Referendums auf Anordnung des Reichspräsidenten bei einem Streit zwischen Reichstag und Reichsrat (Artt. 75, 76 III RV-E<sup>4</sup>).

Die Entscheidung der Nationalversammlung, den Vorschlägen ihres Verfassungsausschusses auch insofern zu folgen, hatte historische Bedeutung: Denn auch wenn es in der Schweiz und einigen US-amerikanischen Bundesstaaten bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts weit reichende Möglichkeit für Volksabstimmungen gegeben hatte, wurden mit der Verkündung der Reichsverfassung im Reichsgesetzblatt am 14.8.1919 zum ersten Mal überhaupt in einem souveränen Flächenstaat Regelungen über den Volksentscheid und das Referendum eingeführt.<sup>13</sup>

#### IV. Die direktdemokratischen Verfahren der Weimarer Reichsverfassung

In der Reichsverfassung finden sich insgesamt neun verschiedene direktdemokratische Verfahren, deren wesentliche Grundzüge im Folgenden dargestellt werden sollen.

##### a. Die Wahl und Abwahl des Reichspräsidenten

Nach Art. 41 I 1 RV wurde der Reichspräsident unmittelbar vom Volk gewählt. Das passive Wahlrecht stand nach Art. 42 II RV jedem Deutschen zu, der älter als 35 Jahre war. Auf den Zeitpunkt des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft sollte es nicht ankommen.<sup>14</sup> Nach § 4 I des Gesetzes über die Volkswahl des Reichspräsidenten vom 4.5.1920<sup>15</sup> war für die Wahl die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen erforderlich. In einem eventuellen zweiten Wahlgang entschied dann die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen (§ 4 II). Interessanterweise wurde dieses Gesetz unmittelbar vor der ersten Volkswahl des Reichspräsidenten mit Wirkung vom 13.3.1925<sup>16</sup> kurzfristig geändert: Zwar bedurften Wahlvorschläge auch danach grundsätzlich der Unterschrift von 20.000 Stimmberechtigten. Allerdings waren lediglich 20 Unterschriften notwendig, wenn der Vorschlag von einer Partei eingereicht wurde, die bei der letzten Reichstagswahl mindestens 500.000 Stimmen erhalten hatte. De facto war damit nur noch den Parteien die Kandidatenaufstellung möglich.<sup>17</sup>

Nach Art. 43 II RV konnte der Reichspräsident auf Antrag des Reichstages vom Volk auch wieder abgewählt werden. Dieser Antrag bedurfte nach Art. 43 RV der Zustimmung von zwei Dritteln der *abstimmenden* Abgeordneten. Wie viele Abgeordnete sich an der Abstimmung beteiligten, war gleichgültig.<sup>18</sup> Nach §§ 2, 21 I des Gesetzes über den Volksentscheid vom 27.6.1921 (VEG)<sup>19</sup> entschied bei der Volksabstimmung die einfache Stimmenmehrheit.<sup>20</sup> Scheiterte der Antrag des Reichstages, galt die Abstimmung als Neuwahl. Die Amtsperiode nach Art. 43 I RV begann also von neuem zu laufen.

##### b. Volksabstimmungen

###### 1. Allgemeines

Die in der Reichsverfassung vorgesehenen Volksabstimmungen waren allesamt auf Abstimmungen über ausgearbeitete Gesetzentwürfe beschränkt. Das Volk konnte also nicht alle Kompetenzen des Reichstages wahrnehmen. Allerdings wurden auch Entwürfe für „Rahmengesetze“ für zulässig erachtet, die einer weiteren Ausfüllung durch den ordentlichen Gesetzgeber bedurften.<sup>21</sup>

<sup>13</sup> Auf den experimentellen Charakter der Regelungen haben daher schon *Preuss*, Deutschlands Republikanische Reichsverfassung, 2. Aufl., Berlin 1923, S. 84, *Thoma*, Sinn und Gestaltung des Deutschen Parlamentarismus, 1929, S. 113 und *Wittmayer*, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922, S. 49 hingewiesen.

<sup>14</sup> Anders noch Art. 41 RV-E<sup>4</sup>: 10 Jahre deutsche Staatsangehörigkeit.

<sup>15</sup> RGBl. 1920, S. 849, neu verkündet RGBl. 1924, S. 168

<sup>16</sup> 2. Gesetz über die Volkswahl des Reichspräsidenten RGBl. S. 19

<sup>17</sup> *Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971, S. 173 f.

<sup>18</sup> *Poetzsch-Heffter*, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928, Art. 43 RV, Anm. 6.

<sup>19</sup> RGBl. S. 790.

<sup>20</sup> *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 14. Aufl., Berlin 1933, Art. 43, Anm. 3; *Jacobi*, Reichsverfassungsänderung, in: *Anschütz et al.* (Hrsg.), Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, Bd. 1, Berlin et al. 1929, S. 246.

<sup>21</sup> *Kaisenberg*, HdBDtStR § 75, S. 207.

In den ersten Jahren wurde fast ohne Ausnahme die Auffassung vertreten, dass den Volksgesetzen kein höherer Rang zukommen könne als Parlamentsgesetzen.<sup>22</sup> Der Reichstag könne ein Volksgesetz also jederzeit ändern oder aufheben. Dahinter stand der Gedanke, dass der Reichstag nach und nach sämtliche Regelungskompetenzen einbüßen würde, wenn jedes durch das Volk beschlossene Gesetz auch nur vom Volk wieder geändert oder aufgehoben werden könnte. Am Ende der zwanziger Jahre begann sich allerdings allmählich die Auffassung durchzusetzen, dass den Volksgesetzen doch ein höherer Rang zukommen solle. Zur Begründung wurde vor allem darauf verwiesen, dass die Reichsverfassung das Institut der Volksgesetzgebung schütze. Dem Reichstag sei es daher nicht möglich, die Volksabstimmungen insgesamt abzuschaffen. Hingegen habe es das Volk in der Hand, dem Reichstag seine Gesetzgebungskompetenzen zu nehmen.<sup>23</sup> Allerdings war auch den Vertretern dieser Ansicht klar, dass ein absoluter Vorrang zu einer Blockade der Politik führen würde. Daher sollte nur der jeweilige Reichstag an das Volksgesetz gebunden sein. Nach Neuwahlen sei das Parlament bei seinen Entscheidungen hingegen wieder frei.<sup>24</sup>

Eine solche Sperrwirkung mag zweckmäßig sein, um den Volksgesetzen zur Durchsetzung zu verhelfen. Allerdings lässt sich aus der „Institutsgarantie“ der Volksabstimmung nicht darauf schließen, dass die Entscheidungen des Volkes stets Vorrang vor denen des Reichstags haben müssten.<sup>25</sup> Da der Vorrang der Volksgesetzgebung nicht ausdrücklich in der Verfassung festgeschrieben war, galt daher auch in der Zeit der Weimarer Republik der „lex posterior“-Grundsatz und der einzige Grund für den Reichstag, ein missliebiges Volksgesetz nicht sofort wieder zu ändern oder aufzuheben, war der Respekt vor der Entscheidung der Bürger – und die Angst, für eine Brückierung des Volkes bei den nächsten Wahlen bestraft zu werden.

## 2. Der Volksentscheid

Nach Art. 73 III RV war ein Volksentscheid immer dann durchzuführen, wenn 10 Prozent der Wahlberechtigten dies verlangten. Entgegen dem ursprünglichen Vorschlag des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung, konnte auch die Verfassung durch einen Volksentscheid geändert werden. Das Verfahren war bis auf das Quorum beim Volksentscheid dasselbe. Nach § 29 VEG sollte ein Volksantrag nur dann zulässig sein, wenn seit dem letzten entsprechenden Antrag ein Jahr vergangen war.

Damit ein Volksbegehren durchgeführt werden konnte, musste zunächst ein Volksantrag beim Reichsminister des Inneren eingereicht werden, der nach § 27 I VEG grundsätzlich von 5.000 Stimmberechtigten zu unterzeichnen war.<sup>26</sup> Von der Beibringung dieser Unterschriften konnte nach § 27 II VEG allerdings dann abgesehen werden, wenn der Vorstand einer Vereinigung den Volksantrag stellte und glaubhaft machte, dass dieser von 100.000 der stimmberechtigten Mitglieder dieser Vereinigung unterstützt wurde. Diese Regelung erleichterte es den Parteien erheblich, sich das Instrument des Volksbegehrens zunutze zu machen.

Volksentscheide zum Haushaltsplan, zu Abgabengesetzen und Besoldungsordnungen waren nach Art. 73 IV RV unzulässig.<sup>27</sup> Ebenfalls ausgeschlossen waren Volksentscheide über die Zustimmung zu (völkerrechtli-

<sup>22</sup> *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 1. Aufl., Berlin 1921, S. 133; *Fetzer*, Das Referendum in deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923, S. 56, m.w.N.; *Liermann*, Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart, Berlin et al. 1927, S. 15

<sup>23</sup> Zunächst *Heyen*, Das höchste Staatsorgan, Berlin, 1930, S. 59 ff., in seiner erst 1930 veröffentlichten Dissertation; vgl. auch *Hartwig*, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Berlin 1930, S. 59 ff.; *Jacobi*, (Fn. 20), S. 240, 256 ff.; *Jellinek*, HdBDtStR § 72, S. 172; *Thoma*, HdBDtStR § 71, S. 113 ff.

<sup>24</sup> *Hartwig*, (Fn. 23), S. 61; *Jacobi*, (Fn. 20), S. 233, 256; *Thoma*, HdBDtStR § 71, S. 115; so auch *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VI, revidierter Nachdruck, Stuttgart et al. 1993, S. 432; *Jellinek*, HdBDtStR § 72, S. 172, 181 wollte schon eine Veränderung der Umstände ausreichen lassen.

<sup>25</sup> Gegen einen auch nur befristeten Vorrang der Volksgesetze *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 76, Anm. 3, S. 404 f.; *Giese*, Grundriss des Reichsstaatsrecht, 5. Aufl., Bonn 1930, S. 183; *Liermann*, (Fn. 22), S. 150 ff.; *Schmitt*, Verfassungslehre, 8. Aufl., Berlin 1993; (Neusatz auf Basis der 1. Aufl., 1928), S. 98

<sup>26</sup> Die Einführung eines dem Volksbegehren vorgeschalteten weiteren Verfahrensschrittes durch das VEG ist nicht völlig unproblematisch, da es dem einfachen Gesetzgeber grundsätzlich nicht zusteht, die Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens über das in der Verfassung vorgesehene Maß hinaus auszudehnen.

<sup>27</sup> Dieser Schranke wurde kritiklos zugestimmt; *Anschütz*, (Fn. 22), S. 134 befürwortete die Schranken; *Preuss*, (Fn. 13), S. 85, hielt sie „aus naheliegenden Gründen“ für nötig; auch *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 433, 439, äußerte sich ähnlich und stellte dabei vor allem auf die Größe des deutschen Reiches ab. Alleine *Hartwig*, (Fn. 23), S. 27, sprach offen aus, dass befürchtet wurde, die Bürger könnten hier als „Betroffene“ allein aus egoistischen Motiven entscheiden.

chen) Staatsverträgen.<sup>28</sup> Daher wurden entsprechende Volksanträge und Volksbegehren auch als unzulässig behandelt.<sup>29</sup> Die Reichweite des Art. 73 IV RV war – und ist – umstritten: In den ersten Jahren war diese Bestimmung auf das Haushaltsgesetz selbst bezogen worden.<sup>30</sup> Nachdem der Reichsminister des Inneren im Sommer 1926 das vom „Sparerbund Dr. Best“ initiierte Volksbegehren zur Aufwertung der durch die Hyperinflation entwerteten Sparguthaben unter Berufung auf Art. 73 Abs. 4 WRV für unzulässig erklärt hatte, setzte sich allerdings auch in der Literatur die Auffassung durch, dass ein Antrag bereits unzulässig sein sollte, wenn er im Falle seiner Annahme einen unmittelbaren und bedeutenden Einfluss auf den Haushaltsplan haben würde. Dieser Wandel war indes weniger auf eine dogmatisch überzeugende Auslegung des Art. 73 IV WRV zurückzuführen, als auf den Umstand, dass der Reichsminister des Inneren aus § 30 I VEG ohne weiteres das Recht ableitete, nicht nur die formellen Voraussetzungen des Volksbegehrens zu überprüfen, sondern auch dessen materielle Rechtmäßigkeit.<sup>31</sup> Da es gegen die Entscheidung des Reichsministers keine Rechtsmittel gab<sup>32</sup> musste sich auch die Wissenschaft der normativen Kraft des Faktischen beugen.<sup>33</sup>

Erklärte der Reichsminister des Inneren einen Antrag für zulässig, so veröffentlichte er ihn im Reichsanzeiger und setzte gleichzeitig den Beginn und das Ende der Eintragsfrist fest. Diese Frist durfte frühestens zwei Wochen nach der Veröffentlichung beginnen und sollte 14 Tage betragen, § 31 II VEG. Nach der Zulassung

---

<sup>28</sup> Für diese war nach Art. 45 III RV kein Zustimmungsgesetz notwendig, sondern nur ein zustimmender Beschluss des Reichstages, vgl. *Liermann*, (Fn. 22), S. 151

<sup>29</sup> *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 73, Anm. 10; *Jellinek*, HdBDtStR § 72, S. 169; *Kaisenberg*, ZÖR (6) 1926, 169, 170; *ders.* HdBDtStR § 75, S. 207; *Schmitt*, Volksentscheid und Volksbegehren, Berlin et al. 1927, S. 12 f.; *Triepel*, AÖR 39 (1920), S. 456, 495

In der Reichsverfassung finden sich allerdings weder in Art. 76 noch sonst irgendwo sachliche Beschränkung für Verfassungsänderungen, vergleichbar dem Art. 79 III GG. Nach der in der Weimarer Republik allgemein vertretenen Auffassung waren weder Verfassungsänderungen im allgemeinen noch Verfassungsdurchbrechungen ohne ausdrückliche Änderung des Wortlautes der Verfassung Grenzen gesetzt (vgl. *RG JW* 27, 2198; *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 76, Anm. 2 und Anm. 3, S. 403; *Apelt*, (Fn. 1), S. 243; *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. VII, Stuttgart et al. 1984, S. 644 ff.; *Kaisenberg*, ZÖR 6 (1926), S. 169, 186; *Thoma*, ZÖR 7 (1927), S. 489, 492; einschränkend *Schmitt*, (Fn. 25), S. 109).

Insofern wäre es konsequent gewesen, Volksbegehren, die den inhaltlichen Beschränkungen des Art. 73 IV RV nicht genügten zuzulassen und beim Volksentscheid die für die Durchbrechung der Reichsverfassung erforderliche qualifizierte Mehrheit zu verlangen; so *Apelt*, (Fn. 1), S. 238 ff., 243; *Berger*, Die unmittelbare Teilnahme des Volkes an staatlichen Entscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid, Diss. Freiburg 1978, S. 90; *Gusy*, JURA 95, 226, 227; und auch schon *Kaisenberg*, ZÖR 6 (1926), S. 169, 186

<sup>30</sup> Vgl. dazu vor allem *Triepel*, AÖR 1920, S. 456, 507, aber auch *Fetzer*, „Das Referendum in deutschen Staatsrecht“, Stuttgart 1923, S. 40, 73 f.; *Wittmayer*, „Die Weimarer Reichsverfassung“, Tübingen 1922, S. 426 ff., 433 ff. Vgl. auch *Liermann*, „Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart“, Berlin et al. 1927 S. 151, der die inhaltlichen Beschränkungen insgesamt für nicht gerechtfertigt erachtete. *W. Jellinek*, „Das einfache Reichsgesetz“, in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.): „Handbuch des Deutschen Staatsrechts“, Band 2, Tübingen 1932, § 72, S. 160, 169, vertrat zwar grundsätzlich die Auffassung, dass Art. 73 Abs. 4 WRV weit auszulegen sei. Maßgeblich für die Haushaltswirkung sollte nach seiner Ansicht aber die Zuordnung in den Geschäftsbereich des Reichsfinanzministers sein – damit wäre der Anwendungsbereich dieser Klausel im Ergebnis aber wieder stark eingengt worden.

<sup>31</sup> Dies war keineswegs unumstritten. *Schmitt*, (Fn. 29), S. 23 ging etwa selbstverständlich davon aus, dass alleine die Reichsregierung im Rahmen ihrer Stellungnahme zu dem Begehren gegenüber dem Reichstag die materielle Rechtmäßigkeit eines Volksbegehrens überprüfen durfte.

<sup>32</sup> *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 73, Anm. 12 b; *Kaisenberg*, HdBDtStR § 75, S. 208; Reformbemühungen, ein Rechtsmittel einzuführen, blieben erfolglos, *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 73 RV, Anm. 14

<sup>33</sup> Der wohl einzige Versuch, die herrschende Auffassung dogmatisch zu begründen findet sich bei *Schmitt* (Fn. 29), S. 18 ff., auf den fast alle nachfolgenden Autoren verweisen, ohne die dogmatisch durchaus fragwürdigen Ausführungen Schmitts auch nur ansatzweise zu hinterfragen; lediglich *Merk*, AÖR 1931, 83, 89 ff., sprach sich später wieder für eine enge Auslegung aus.

Dass die Reichsregierung hier lediglich ihre unanfechtbare Machtstellung nutzte, zeigt sich nicht zuletzt daran, dass man es zunächst für erforderlich hielt, das sogenannte „Abdrosselungsgesetz“ einzubringen, mit dem Art. 73 IV WRV ausdrücklich um Aufwertungsfragen erweitert werden sollte. Dieser Antrag, der im parlamentarischen Verfahren kaum Aussicht auf Erfolg hatte, wurde nach dem Scheitern des Volksentscheides über die Fürstenenteignung schnell wieder zurückgenommen. Auf der anderen Seite hatte die Reichsregierung nur wenige Jahre später keine Bedenken, die Anträge gegen den Bau von Panzerkreuzern und über das Freiheitsgesetz gegen den Young-Plan trotz deren gravierenden finanziellen Auswirkungen für zulässig zu erklären. Vgl. zu diesem ganzen Komplex auch *Rux*, DVBl. 2001, S. 549, 550; sowie ausführlich *Jung* Der Staat 1999, S. 41 ff. und insbesondere S. 60 ff.

waren Änderungen unzulässig. Zurückgenommen werden konnte der Antrag nur vom Vorstand der antragstellenden Vereinigung oder von mindestens der Hälfte der Antragsunterzeichner, § 32 VEG.<sup>34</sup>

Es oblag den Antragstellern, den Gemeinden die Eintragungslisten zukommen zu lassen. Ihnen fielen auch sämtliche Kosten des Verfahrens bis zu dem Zeitpunkt zur Last, in dem die Listen bei den Gemeinden eingingen.<sup>35</sup> Allerdings konnten die Antragsteller die Kostenbelastung reduzieren, da sie frei entscheiden konnten, in welchen Gemeinden das Volksbegehren durchgeführt werden sollte. Eintragungsberechtigt waren alle Personen, die am Tag der Eintragung zum Reichstag wahlberechtigt gewesen wären. Dies galt auch für Beamte,<sup>36</sup> die allerdings keine Werbung für ein Volksbegehren machen durften.<sup>37</sup>

War ein Volksbegehren zustande gekommen, leitete die Regierung den Gesetzentwurf mit ihrer Stellungnahme an den Reichstag weiter. Lehnte der Reichstag den Entwurf ab, modifizierte er die Vorlage oder verabschiedet er gar ein vollkommen anderes Gesetz zum selben Gegenstand, so kam es zum Volksentscheid, bei dem nach § 3 I VEG, der eventuelle Parallel-Entwurf des Reichstags konkurrierend zur Abstimmung gestellt wurde.<sup>38</sup> Nahm der Reichstag den Entwurf des Begehrens hingegen unverändert an, unterblieb der Volksentscheid, Art. 73 III 4 RV.<sup>39</sup> Für die Praxis sehr bedeutsam, war der Umstand, dass dem Reichstag für seine Entscheidung weder in der Reichsverfassung noch im VEG eine Frist gesetzt worden war.<sup>40</sup> Interessant ist auch, dass der Reichsrat vor der Entscheidung des Reichstages nicht am Verfahren beteiligt war und nicht einmal angehört werden musste.<sup>41</sup> Nach einer zustimmenden Entscheidung des Reichstages hatte der Reichsrat allerdings das Einspruchsrecht nach Art. 74 I RV.<sup>42</sup>

Das Verfahren beim Volksentscheid unterschied sich grundsätzlich nicht von dem bei einer Parlamentswahl. Die Abstimmenden konnten sich entweder für einen Entwurf entscheiden oder alle Entwürfe ablehnen. Nach § 15 VEG war es ausdrücklich ausgeschlossen, bei mehreren Entwürfen mit „Ja“ zu stimmen.<sup>43</sup> Als Gesetz angenommen, war grundsätzlich der Entwurf, dem die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hatte. Nach der herrschenden Lehre<sup>44</sup> und der Praxis<sup>45</sup> wurde allerdings auch die Ablehnung eines Volksbegehrens durch den Reichstag als „Beschluss“ im Sinne von Art. 75 RV angesehen. Hatte der Reichstag ein Volksbegehren daher abgelehnt, war der diesem Begehren zugrunde liegende Entwurf somit nur dann angenommen, wenn sich eine Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hatte. Diese extrem weite Auslegung des Art. 75 RV ermöglichte es den Gegnern eines Volksbegehrens, ihr Ziel durch einen Boykottauf Ruf zu

---

<sup>34</sup> *Triepel*, AÖR 39 (1920), S. 456, 497 hatte vor Verabschiedung des VEG angenommen, der Antrag könne weder verändert noch zurückgenommen werden.

<sup>35</sup> vgl. §§ 27, 30, 31, 44 VEG; In der Verordnung über die Kosten eines Volksbegehrens vom 14.2.1924 RGBl. I, S. 110 war festgesetzt, dass die Antragsteller zudem auch die baren Auslagen für die Durchführung des Volksbegehrens pauschaliert zu tragen hatten. Eine Erstattung wäre nur erfolgt, wenn das erstrebte Gesetz angenommen worden wäre. Diese Verordnung war aber nur bis zum 1.10.1924 befristet und galt danach wegen des Widerstandes von Reichstag und Reichsrat nicht mehr weiter, *Berger*, (Fn. 29), S. 80.

<sup>36</sup> Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 19.12.1929, *StGH* RGZ 127, Anh. 1, S. 19; so auch *Kaisenberg*, HdBDtStR § 75, S. 207; *Merk*, AÖR N.F. 19 (1931), S. 83, 117 ff.; *Wolff*, AÖR N.F. 17 (1930), S. 411, 435 wollte hingegen die Beteiligungsmöglichkeiten von Beamten an Volksbegehren dennoch einschränken

<sup>37</sup> *StGH* a.a.O., S. 27; *Kaisenberg*, HdBDtStR § 75, S. 210

<sup>38</sup> Diese Regelung ist eine verfassungsändernde Modifizierung des Art. 73 III RV, der keine konkurrierende Abstimmung vorgesehen hatte; *Fetzner*, (Fn. 22), S. 42; *Schmitt*, (Fn. 29), S. 12

<sup>39</sup> Dies betraf aber nur den Volksentscheid i.S.v. Art. 73 III RV. Die „normalen“ Möglichkeiten, den Gesetzentwurf einem Referendum zu unterwerfen, Art. 73 I und II, 74 III, 76 II RV, galten uneingeschränkt. So zurecht *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 73, Anm. 9

<sup>40</sup> Auf diesen Umstand hat schon *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 435 hingewiesen und aufgezeigt, dass es dem Reichstag so möglich war, das Verfahren zu verschleppen.

<sup>41</sup> *Jellinek*, HdBDtStR § 72, S. 170

<sup>42</sup> *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 74, Anm. 2

<sup>43</sup> *Kaisenberg*, ZÖR 6 (1926), S. 169, 179; *ders.* HdBDtStR § 75, S. 214; *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 73 RV, Anm. 18 a

<sup>44</sup> *Anschütz*, (Fn. 20), Art. 75, Anm. 2; *Fetzner*, (Fn. 22), S. 43; *Finger*, Das Staatsvolk des Deutschen Reichs, Stuttgart 1923, S. 376; *Jellinek*, HdBDtStR § 73, S. 184; *Kaisenberg*, ZÖR 6 (1926), S. 169, 183; *ders.* HdBDtStR § 75, S. 215; *Merk*, AÖR N.F. 19 (1931), S. 83, 122 ff.; *Triepel*, AÖR 39 (1920), S. 456, 501; uneingeschränkt auch noch *Thoma*, ZÖR 7 (1927), S. 489, 492, der später de constitutione ferenda eine Änderung forderte, vgl. *Thoma*, (Fn. 13), S. 113.

<sup>45</sup> Vgl. insbesondere die Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichtes zu den beiden Volksentscheiden „Fürstenenteignung“ (Entscheidung vom 17.10.1927, RuPrVBl 50, 419, 420) und „Freiheitsgesetz“ (Entscheidung vom 14.3.1930, RuPrVBl 51, 507)

erreichen: Schließlich war kaum damit zu rechnen, dass das Beteiligungsquorum des Art. 75 RV erreicht werden konnte, wenn sich nur die Befürworter des Volksbegehrens an der Abstimmung beteiligten.<sup>46</sup> Zudem war aufgrund dieser Taktik auch das Abstimmungsgeheimnis praktisch aufgehoben, da jeder, der sich trotz des Boykottaufrufes der Gegner an der Abstimmung beteiligte, seine Zustimmung zu dem Entwurf des Volksbegehrens offenbarte.<sup>47</sup>

Für eine Verfassungsänderung durch Volksentscheid bedurfte es nach Art. 76 I 4 RV der Zustimmung durch die Mehrheit der Stimmberechtigten. Dieses Quorum musste auch für verfassungsdurchbrechende Parlamentsgesetze erfüllt sein, die in der Weimarer Republik allgemein für zulässig gehalten wurden.<sup>48</sup>

### 3. Das Referendum auf Antrag eines Drittels der Mitglieder des Reichstags

Ein Referendum wurde zunächst dann durchgeführt, wenn „ein Drittel des Reichstages“<sup>49</sup> nach Art. 72 I RV verlangt hatte, dass die Verkündung eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzes um zwei Monate ausgesetzt wird. Aus dem Zusammenhang mit Art. 70 RV ergibt sich, dass dieser Antrag grundsätzlich innerhalb der Frist von einem Monat gestellt werden musste, welche dem Reichspräsidenten für die Verkündung eines Gesetzes zustand.<sup>50</sup>

Erklärten der Reichstag und der Reichsrat das angegriffene Gesetz einvernehmlich für dringlich, dann konnte der Reichspräsident das Gesetz ohne weiteres verkünden. Er musste dies aber nicht tun. Unterblieb die Dringlichkeitserklärung durch den Reichstag und den Reichsrat oder setzte der Reichspräsident die Verkündung trotz dieser Dringlichkeitserklärung aus, dann wurde dasselbe Verfahren durchgeführt, wie bei einem Volksbegehren und Volksentscheid aufgrund eines Volksantrages nach Art. 73 III RV. Insbesondere war auch hier ein gesonderter Zulassungsantrag i.S.v. § 27 VEG notwendig, der von 5.000 Stimmberechtigten bzw. dem Vorstand einer Vereinigung unterschrieben sein musste. Der Unterschied zum Verfahren nach Art. 73 III RV bestand damit lediglich darin, dass das Referendumsbegehren nur von 5 Prozent der Stimmberechtigten unterstützt werden musste.

### 4. Die Referenden auf Anordnung des Reichspräsidenten

Zu beachten ist, dass der Reichspräsident den inhaltlichen Beschränkungen des Art. 73 IV RV nicht unterlag: Er konnte daher über alle Arten von Gesetzen eine Volksabstimmung anordnen.<sup>51</sup> Allerdings benötigte er für *alle* seine Amtshandlungen, auch für die Anordnung eines Referendums, die Gegenzeichnung durch den Reichskanzler bzw. den zuständigen Reichsminister.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> *Bühler*, Die Reichsverfassung, 3. Aufl. Leipzig et al. 1929, S. 100 f.; *Hartwig*, (Fn. 23), S. 50 f. hielten Art. 75 RV daher für unanwendbar, wenn der Reichstag lediglich ein Volksbegehren nicht übernommen hatte; ähnlich *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 435; auch *Apelt*, (Fn. 1), S. 249 f. vertrat 1946 die Auffassung, diese strenge Auslegung des Art. 75 sei fehlerhaft gewesen; *Jacobi*, (Fn. 20), S. 251 f., und *Kaisenberg*, HdBdStR § 75, S. 216, forderten allerdings nur eine Änderung des nicht gelungenen Art. 75 RV; *Jellinek*, HdBdStR § 73, S. 184 sah zwar die Boykottmöglichkeit, wollte Art. 75 aber dennoch nicht geändert sehen.

<sup>47</sup> *Obst*, Chancen direkter Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1986, S. 117 f. Auf diesen Umstand hat schon *Hartwig*, (Fn. 23), S. 50, hingewiesen, vgl. auch *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 73 RV, Anm. 18 e, der diese Folge allerdings für eine systembedingte Ausnahme des Grundsatzes der geheimen Abstimmung nach Art. 125 RV hielt, vgl. Anm. 5 zu Art. 125 RV.

<sup>48</sup> Vgl. dazu schon oben Fn. 29.

<sup>49</sup> Gemeint ist ein Drittel der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten; *Jellinek*, HdBdStR § 72, S. 176; *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 72 RV, Anm. 4 b; So auch der Rechtsausschuss des Reichstages am 15.12.1925, vgl. *Anschiütz*, (Fn. 20), Art. 72, Anm. 2; wenn *Anschiütz*, a.a.O. m.w.N. den Antrag eines Drittel der Mitglieder des Reichstages verlangt, ignoriert er, dass die RV dies hier nicht ausdrücklich vorsieht.

<sup>50</sup> *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 72 RV, Anm. 3

<sup>51</sup> auch über den Haushaltsplan etc.; *Anschiütz*, (Fn. 20), Art. 73, Anm. 10

<sup>52</sup> Art. 50 WRV; vgl. dazu auch *Anschiütz*, (Fn. 20), Art. 73, Anm. 6, 10; *Hartwig*, (Fn. 23), S. 37; *Hubrich*, Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, Greifswald 1921, S. 109; im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung hatten sich Vorschläge, die Anordnung von Referenden, die Ernennung des Reichskanzlers und die Auflösung des Reichstages von der Gegenzeichnungspflicht auszunehmen, nicht durchsetzen können, dazu *Poetzsch-Heffter*, (Fn. 18), Art. 50 RV, Anm. 3 a

Zunächst stand dem Reichspräsidenten nach Art. 73 I RV das Recht zu, jedes vom Reichstag verabschiedete Reichsgesetz vor der Verkündung zur Volksabstimmung zu bringen. Er musste von diesem Recht innerhalb der Verkündungsfrist von einem Monat Gebrauch machen. Für die Abstimmung galt dasselbe wie beim Volksentscheid nach Art. 73 III RV: Das Gesetz des Reichstags war also nur dann abgelehnt, wenn die Mehrheit der Abstimmenden mit „Nein“ stimmte und wenn sich mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hatte (Art. 75 RV).<sup>53</sup>

Der Reichspräsident konnte dem Volk einen Gesetzentwurf nach Art. 74 III 2 RV weiterhin dann zur Abstimmung vorlegen, wenn der Reichsrat gegen ein Gesetz des Reichstags Einspruch erhoben und der Reichstag diesen Einspruch zurückgewiesen hatte. Legte der Reichspräsident dem Volk das Gesetz nicht innerhalb einer Frist von 3 Monaten zur Abstimmung vor, dann galt es als nicht angenommen. Es blieb also beim regelungslosen Zustand.

Der Handlungsspielraum des Reichspräsidenten wurde allerdings dann eingeschränkt, wenn der Reichstag seinen Gesetzentwurf trotz des Einspruchs des Reichsrates mit 2/3-Mehrheit bestätigte. Dann musste der Reichspräsident das Gesetz nach Art. 74 III 4 RV entweder in der vom Reichstag beschlossenen Form verkünden oder ein Referendum in die Wege leiten. Er konnte den Konflikt in diesem Fall also nicht einfach „aussitzen“. Bei einem Streit über ein verfassungsänderndes Gesetz zwischen Reichstag und Reichsrat modifizierte Art. 76 II RV die soeben beschriebene Regelung nochmals:<sup>54</sup> Verlangte der Reichsrat binnen zwei Wochen nach der erneuten Verabschiedung der Verfassungsänderung im Reichstag eine Volksabstimmung, dann musste der Reichspräsident das Referendum anordnen.

#### 5. Die Abstimmung über die Neugliederung des Reichsgebietes

Eine Sonderstellung unter den direktdemokratischen Verfahren nehmen die Volksabstimmungen über eine Neugliederung des Reichsgebietes nach Art. 18 RV ein. Da dies keine Abstimmungen des Reichsvolkes waren, soll auf Art. 18 RV hier nicht näher eingegangen werden.

### c. Die Stellung der direktdemokratischen Verfahren im System der Weimarer Reichsverfassung

Um die direktdemokratischen Verfahren in das System der Weimarer Reichsverfassung einordnen zu können, ist es geboten, kurz darauf einzugehen, was in der Zeit der Weimarer Republik unter „Demokratie“ verstanden wurde.

Auch wenn von einer einheitlichen Demokratiekonzeption keine Rede sein kann,<sup>55</sup> bestand ein gewisser Grundkonsens darüber, dass Entscheidungen dann demokratisch sind, wenn sie sich zumindest mittelbar auf eine freie, allgemeine und gleiche Wahl oder Abstimmung zurückführen lassen. Obwohl die Existenz der politischen Parteien akzeptiert wurde und unabhängig davon, dass offensichtlich nur diese Institutionen dazu in der Lage waren, Wahlen und Abstimmungen zu organisieren, wurde die Entwicklung von Parteien aber fast durchweg als gefährliche Fehlentwicklung angesehen, die baldmöglichst überwunden werden sollte, da sich die *volonté générale* im Parteienstaat nicht durchsetzen könne. Das in der Weimarer Republik vorherrschende Gesellschaftsbild war somit strikt anti-pluralistisch.<sup>56</sup>

Konsequenterweise hatte die Nationalversammlung versucht, die Macht der Parteien zu beschränken. Besonders deutlich wurde dies in Art. 21 RV, in dem der Verfassungsgeber die Unabhängigkeit der Abgeord-

<sup>53</sup> Das Gesetz musste somit selbst dann verkündet werden, wenn zwar eine überwältigende Mehrheit der Abstimmenden sich gegen es ausgesprochen hatte, aber die Beteiligung nicht das Quorum des Art. 75 RV erreicht hatte.

<sup>54</sup> Bei einem Streit um eine Verfassungsänderung musste der Reichstag ja immer mit 2/3-Mehrheit entscheiden und an sich wären immer die Voraussetzungen des Art. 73 III 4 RV gegeben.

<sup>55</sup> Ausführlich dazu jüngst *Guy*, JURA 95, 226 ff.

<sup>56</sup> So besonders deutlich z.B. *Schmitt*, Der Hüter der Verfassung, 3. Aufl., Berlin 1985 (unveränderter Nachdruck der 1. Aufl., 1931), S. 78 f. und 86; Als einzige Partei sah die SPD den Pluralismus positiv. Nur wenige Staatsrechtslehrer, z.B. *Giese* und *Wittmayer*, teilten diese Auffassung. Zur Haltung der Parteien, *Schiffers*, (Fn. 17), S. 130 ff., insbesondere, S. 133

neten – auch und gerade von Parteien – beschworen hatte.<sup>57</sup> Da man jedoch keineswegs darauf vertraute, dass sich die von den Parteien aufgestellten und mit der Hilfe der Parteien gewählten Abgeordneten tatsächlich ihre Unabhängigkeit bewahren würden, waren in der Verfassung einige weitere Sicherungen gegen einen „parlamentarischen Absolutismus“ vorgesehen<sup>58</sup>.

Erstaunlicherweise sollte in erster Linie dem Reichspräsidenten, also einem weiteren Repräsentanten des Volkes die Aufgabe zukommen, das Parlament zu kontrollieren.<sup>59</sup> Bei näherer Betrachtung ähnelt das Amt des Reichspräsidenten dem eines konstitutionellen Monarchen:<sup>60</sup> Schon für den Normalfall hatte die Nationalversammlung ihn weitreichende Kompetenzen zugestanden, etwa das Recht, den Reichskanzler zu ernennen, den Reichstag aufzulösen und der Oberbefehl über die Streitkräfte. Zwar war auch der Reichspräsident der Kontrolle des Parlamentes unterworfen. Für den Fall, dass sich dieses aber als unfähig erweisen sollte, seine Funktion als Gesetzgeber wahrzunehmen, ermöglichte es das Notverordnungsrecht des Art. 48 RV dem Reichspräsidenten als eine Art *deus ex machina* die Ordnung wieder herzustellen.<sup>61</sup> In Krisensituationen sollte er als temporärer Diktator jede Bemühung, das Reich durch Interessenkämpfe zu teilen, zunichte machen können.<sup>62</sup> Der Reichspräsident war damit im Grunde nichts anderes als ein Monarch auf Zeit, die „Weimarer Republik“ eine Art konstitutioneller Wahlmonarchie.<sup>63</sup>

Allerdings wollte die Nationalversammlung auch dem Reichspräsidenten nicht völlig freie Hand lassen. Bei einer genaueren Betrachtung wird nämlich deutlich, dass die in der Verfassung vorgesehenen Referenden keineswegs nur oder auch nur in erster Linie dazu dienen sollten, die Rechte der Bürger zu erweitern, sondern vielmehr dazu, die Machtfülle des Reichspräsidenten zu beschränken: Im Regelfalls sollte nämlich nicht er, sondern nur das Volk dazu berechtigt sein, ein Gesetz des Parlamentes endgültig zu Fall zu bringen.

Zwar wurde dem Volk mit dem Volksbegehren und dem Volksentscheid darüber hinaus ein Weg eröffnet, selbst als paralleler, außerordentlicher Gesetzgeber zu handeln.<sup>64</sup> Aus den zahlreichen Einschränkungen des Anwendungsbereiches der Volksabstimmungen und den hohen Anforderungen an den Erfolg eines Volksbegehrens und die Verabschiedung eines Volksgesetzes ergibt sich aber mehr als deutlich, dass die Nationalversammlung dem Volk keineswegs generell eine höhere Sachkompetenz als dem Parlament zugebilligt hat.<sup>65</sup> Vielmehr erscheinen diese Verfahren als letzter Notnagel gegen den allseits befürchteten Machtmissbrauch durch die jeweiligen Mehrheitsfraktionen des Parlamentes.

## V. Die Praxis der direktdemokratischen Verfahren

---

<sup>57</sup> „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.“

<sup>58</sup> Zu dieser Funktion der direktdemokratischen Verfahren: *Bühler*, (Fn. 46), S. 181; ähnlich auch *Giese*, (Fn. 25), S. 54; *Preuss*, (Fn. 13), S. 84; *Thoma*, HdBDtStR § 16, S. 196; *ders.* ZÖR 7 (1927), S. 489 f.; *ders.*, (Fn. 13), S. 113 f.; *Triepel*, AÖR 39 (1920), S. 456, 500; v. *Schmettow*, Demokratie und Verfassungsreform, Berlin/Leipzig 1925, S. 23, 29; *Schmitt*, (Fn. 56), S. 130; vgl. auch *Schiffers*, (Fn. 17), S. 141 ff. m.w.N. zu den Motiven der Parteien in der Nationalversammlung; Aus der Literatur nach 1945: *Fraenkel*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 3. Aufl., Stuttgart et al. 1968, S. 115; *Gusy*, Weimar – die wehrlose Republik?, Tübingen 1991, S. 36; *Schambeck*, (Fn. 2), S. 15; *Strenge*, ZRP 94, 271, 272

<sup>59</sup> *Rosenberg*, Geschichte der Weimarer Republik, Frankfurt 1961, S. 79, sah die direkte Wahl des Reichspräsidenten zurecht als wichtigste Form der unmittelbaren Mitwirkung der Bürger.

<sup>60</sup> So zurecht *Eschenburg*, Die improvisierte Demokratie der Weimarer Republik, Laupheim 1951, S. 41 f.; vgl. auch *Gusy*, JURA 95, 226, 228

<sup>61</sup> *Rosenberg*, (Fn. 59), S. 79 f. weist darauf hin, dass das Notverordnungsrecht, wie es seit der Reichsregierung unter Brüning als „Ersatzgesetzgebungsverfahren“ genutzt wurde, nicht dem Sinn der RV entsprochen hat.

<sup>62</sup> *Eschenburg*, (Fn. 60), S. 42; *Schmitt*, (Fn. 56), S. 131 schrieb etwa: „Ist das zum Schauplatz des pluralistischen Systems gewordene Parlament dazu (sich als maßgebenden Faktor der staatlichen Willensbildung durchzusetzen) nicht in stande, so hat es nicht das Recht, zu verlangen, dass auch alle andern verantwortlichen Stellen handlungsunfähig werden.“

<sup>63</sup> Wie *Gusy*, JURA 95, 226, 231, zu Recht betont, war dies von der Nationalversammlung allerdings nicht beabsichtigt. In diesem Sinne auch *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 4. Aufl. 2001, S. 326.

<sup>64</sup> *Schmitt*, (Fn. 29), S. 10 f.

<sup>65</sup> Wobei diese Skepsis zumindest nachvollziehbar erscheint, wenn man sich nochmals ins Gedächtnis ruft, dass die Nationalversammlung mit den Regelungen der Reichsverfassung über die Referenden und den Volksentscheid für einen Flächenstaat absolutes Neuland betreten hat; vgl. dazu schon oben Fn. 13.

Außer der Direktwahl des Reichspräsidenten und den Volksbegehren und Volksentscheiden nach Art. 73 III RV haben die direktdemokratischen Verfahren der Reichsverfassung keine praktische Bedeutung erlangt.

### a. Wahlen

Der frühere Generalfeldmarschall Paul von *Hindenburg* war der erste und letzte direkt gewählte Reichspräsident. Sein Vorgänger *Ebert* war nicht vom Volk, sondern noch von der Nationalversammlung gewählt worden. Obwohl er selbst immer wieder darauf gedrängt hatte, endlich Wahlen anzusetzen, wurden diese immer wieder verschoben, da man die politischen Verhältnisse für nicht hinreichend stabil erachtete. Erst nach *Eberts* Tod im Februar 1925 waren Wahlen unvermeidbar geworden. *Hindenburg* wurde er am 26.4.1925 mit 48,5 % der Stimmen als Kandidat der „Rechtsparteien“ DVP, DNVP und NSDAP sowie der BVP gewählt. Auf der einen Seite war er genau der Wahlmonarch, den die Reichsverfassung vorgegeben hatte.<sup>66</sup> Auf der anderen Seite repräsentierte er aber wie kaum ein anderer die Traditionen des Kaiserreiches: Indem die Wähler sich für ihn entschieden, zeigten sie, dass die Republik die in sie gesetzten Hoffnungen nicht erfüllt hatte.<sup>67</sup>

Zum Glück für die Weimarer Republik enttäuschte *Hindenburg* jedenfalls anfänglich die Hoffnungen der Parteien, die ihn zum Kandidaten gemacht hatten. Auch wenn er nicht über Nacht zum überzeugten Demokraten geworden war, brachte ihn sein „preußisches Pflichtgefühl“ dazu, sich loyal zur Weimarer Republik zu verhalten. Im Jahre 1932 war *Hindenburg* daher plötzlich vom Relikt des Kaiserreiches zum einzigen Garanten der Weimarer Republik geworden. Nur er konnte die Unterstützung aller demokratischen Parteien<sup>68</sup> erwarten und damit die Wahl *Hitlers* zum Reichspräsidenten verhindern. Im zweiten Wahlgang am 10.4.1932 konnte *Hindenburg* 53 % der Stimmen erreichen – wobei bereits zu diesem Zeitpunkt offensichtlich war, dass nicht mehr er selbst die Politik bestimmte, sondern sein Küchenkabinett, die sogenannte „Kamarilla“.

### b. Volksbegehren und Volksentscheide

In der Zeit von 1919 bis zur Machtübernahme der Nationalsozialisten haben auf Reichsebene insgesamt acht ernsthafte<sup>69</sup> Versuche stattgefunden, einen Volksentscheid nach Art. 73 III RV herbeizuführen. Kein einziges Gesetz wurde durch einen Volksentscheid beschlossen.<sup>70</sup>

#### 1. Die zwei Volksbegehren über die Bodenreform

Ende 1922 leitete der „Reichsbund für Siedlung und Pachtung“ ein Volksbegehren ein, mit dem durch eine Änderung des Reichssiedlungsgesetzes vom 11.8.1919 die Möglichkeit für eine entschädigungslose Bodenreform geschaffen werden sollten. Der Volksantrag wurde am 28.12.1922 zugelassen, dann aber nicht mehr weiterbetrieben. Da dieser Fall im VEG nicht vorgesehen war, konnte der Reichsminister des Inneren das Verfahren erst nach einer entsprechenden Änderung des § 32 II VEG einstellen.<sup>71</sup>

Im Jahre 1923 wiederholte der Reichsbund seinen Antrag. Der ursprüngliche Gesetzentwurf war um eine Klausel erweitert worden, nach der zugunsten der Kriegsbeschädigten eine einmalige Vermögensabgabe und laufende Leistungen an die „Notgemeinschaft für Kriegsgeschädigte“ gewährt werden sollten. Dieser Antrag wurde als unzulässig zurückgewiesen. Zur Begründung stellte die Reichsregierung darauf ab, dass es sich bei

<sup>66</sup> *Schiffers*, (Fn. 17), S. 180

<sup>67</sup> *Gusy*, JURA 95, 226, 231 f.

<sup>68</sup> Zentrum, SPD, DVP, BVP und die Deutsche Staatspartei, die 1930 aus der DDP hervorgegangen war. Befördert wurde die Entscheidung, *Hindenburg* erneut aufzustellen, durch ca. 3 Millionen Unterschriften, die aufgrund von privaten Initiativen bis zum 16.2.1932 für seine Wiederwahl gesammelt worden waren; dazu *Schiffers*, (Fn. 17), S. 181 ff.

<sup>69</sup> Daneben gab es ca. 25 Anläufe zu weiteren Volksbegehren, die sämtlich zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Sande verliefen und daher hier nicht dargestellt werden sollen. Dazu *Bugiel*, (Fn. 2), S. 190, *Schiffers*, (Fn. 17), S. 218 ff.

<sup>70</sup> Die Vorgeschichte und Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheiden in der Weimarer Republik hat *Jung*, Volksbegehren und Volksentscheide während der Weimarer Republik, in: Evers (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Hofgeismar 1988, S. 37 ff. zusammenfassend und sehr gründlich dargestellt.

<sup>71</sup> *Berger*, (Fn. 29), S. 83

dem vorgeschlagenen Gesetz um eine Abgabenregelung handle, die nicht mit dem Art. 73 IV RV in Einklang zu bringen sei.<sup>72</sup>

## 2. Die zwei Volksbegehren über die Aufwertung

Infolge der Inflation in den Jahren 1922/23 wurden Millionen von Menschen praktisch enteignet: Sparguthaben wurden ebenso entwertet, wie Staatsanleihen. Dies galt insbesondere die Kriegsanleihen in Höhe von insgesamt 60 Mrd. RM aus den Jahren 1914 bis 1918, mit denen das Kaiserreich den ersten Weltkrieg finanziert hatte. Demgegenüber waren der Staat und vor allem die bisher hoch verschuldeten Industrieunternehmen plötzlich schuldenfrei.

Am 27.4.1926 reicht die größte Interessenvertretung der Inflationsgeschädigten, der „Sparerbund“ unter Vorsitz von Dr. Best einen Volksantrag beim Reichsminister des Inneren ein. Nach den Vorstellungen der Antragsteller sollten die Sparguthaben durchweg um 50 Prozent aufgewertet werden. Die Reichsregierung versuchte, das Volksbegehren abzublocken, indem sie ein so genanntes „Abdrosselungsgesetz“ einbrachte, mit dem die Ausschlussklausel des Art. 73 IV RV um Aufwertungsfragen erweitert werden sollte, was das Volksbegehren unzulässig gemacht hätte.<sup>73</sup> Nachdem der Volksentscheid zur Fürstenenteignung am 20.6.1926 gescheitert war, zog die Reichsregierung den Entwurf für das „Abdrosselungsgesetz“ allerdings wieder zurück und erklärte den Antrag des Sparerbundes für unzulässig: Da die Aufwertung öffentlicher Anleihen den gesamten Haushaltsplan umstoßen würde, sei das Volksbegehren bereits nach Art. 73 IV RV in der geltenden Fassung unzulässig.<sup>74</sup>

Kurz darauf brachte die „Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungsgeschädigten“, die sich nach dem ersten Volksbegehren vom Reichsbund abgespalten hatte, zusammen mit einigen Mietervereinigungen einen weiteren Volksantrag ein, mit dem eine Aufwertung um 100 Prozent durchgesetzt werden sollte. Die 2,5 Prozent übersteigenden Zinserträge aus diesen aufgewerteten Vermögen sollten einer Überleitungsstelle zur Verfügung gestellt werden, die daraus Beihilfen gewähren sollte. Auch dieses Volksbegehren wurde wegen eines Verstoßes gegen Art. 73 IV RV nicht zugelassen, da die von der Überleitungsstelle zu erhebenden Zinsanteile als öffentliche Abgaben qualifiziert wurden.<sup>75</sup>

## 3. Der Volksentscheid über die Fürstenenteignung<sup>76</sup>

Nach der Revolution von 1918 musste eine Lösung gefunden werden, wie mit dem Grundbesitz der ehemaligen Landesherrn umgegangen werden sollte: Während die Domänen der Fürsten in den Landeshauptstädten größtenteils entschädigungslos verstaatlicht worden waren, wurden die Domänen der Fürsten in den Ländern gegen zum Teil sehr großzügige Entschädigungen enteignet. Ihr Privatvermögen wurde ihnen vollständig belassen. Durch diese Enteignungen sollte die Revolution auf verfassungsmäßige Weise zu Ende gebracht werden. Allerdings erwies sich die Abgrenzung beider Bereiche in der Praxis als extrem kompliziert. Im Ergebnis behielten die Fürsten in der Regel die profitablen Ländereien, während die Länder die Museen, Schlösser etc. übernahmen – und unterhalten mussten. Außerdem hatten die Länder für die Versorgung der ehemaligen Hofbediensteten aufzukommen.<sup>77</sup>

Im Juni 1925 kochte der „Volkszorn“ endgültig über, als fast gleichzeitig mit der Verabschiedung eines so genannten „Aufwertungsgesetz“ durch das die Privatvermögen lediglich um 25 Prozent aufgewertet werden sollten,<sup>78</sup> eine Entscheidung des Reichsgerichts bekannt wurde, mit der die Konfiskation des Vermögens des Hauses Sachsen-Gotha aufgehoben wurde. Kurz danach drangen Informationen über einen Vertrag zwischen

<sup>72</sup> Berger, (Fn. 29), S. 83 f.; Schnurr, Möglichkeiten der Einführung von Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung auf Bundesebene ohne Änderung des Grundgesetzes (Diss. Konstanz, 1987), S. 131

<sup>73</sup> Dazu ausführlich Schiffers, (Fn. 17), S. 206 ff. und Jung, (Fn. 70), S. 40 f.

<sup>74</sup> Schiffers, (Fn. 17), S. 209 f.; Schnurr, (Fn. 72), S. 135 ff. Vgl. dazu auch schon oben unter IV.b.2.

<sup>75</sup> Berger, (Fn. 29), S. 87 f.; Bugiel, (Fn. 2), S. 195 f.; Schnurr, (Fn. 72), S. 138.

<sup>76</sup> Ausführlich Jung, Volksgesetzgebung, Hamburg 1990, passim, ders. (Fn. 70), S. 37, 45 ff. und Huber, (Fn. 29), S. 579 ff., 590 ff.

<sup>77</sup> Hartmann, Volksinitiativen, Frankfurt et al. 1976, S. 19.

<sup>78</sup> Die Kriegsanleihen in Höhe von 60 Mrd. Mark sollten sogar nur um 2,5 Prozent aufgewertet werden. Der Begriff „Aufwertung“ ist allerdings irreführend: Tatsächlich sollten die Vermögensinhaber vom Staat einen „Nachschuss“ auf ihre entwerteten Vermögen bekommen.

dem preussischen Staat und dem Hause Hohenzollern an die Öffentlichkeit, aufgrund dessen den früheren Landesherren der größte Teil ihrer beschlagnahmten Ländereien wieder zurück gegeben werden sollte.<sup>79</sup> Im Ergebnis bedeutete dies sogar eine hundertprozentige Aufwertung.<sup>80</sup>

Erst jetzt machten sich die KPD, die SPD und der linke Flügel der DDP das Anliegen der Fürstenenteignung zu eigen. Den ersten Vorstoß unternahm die KPD, die einen Gesetzentwurf einbrachte, nach dem eine entschädigungslose Enteignung der Fürsten vorgesehen war. Die auf diese Weise verstaatlichten Vermögen sollten den Erwerbslosen, Kriegsbeschädigten, Inflationsopfern und anderen Benachteiligten zukommen. Die SPD, die ursprünglich eine (geringe) Entschädigung vorgesehen hatte, war gezwungen, sich dem Vorschlag der KPD anzuschließen, da man weder der KPD das Feld alleine überlassen, noch die Befürworter einer Enteignung durch einen zweiten Entwurf spalten und damit die Erfolgsaussichten des Volksbegehrens verringern wollte.<sup>81</sup>

Im März und April 1926 trugen sich 12.523.939 Bürger<sup>82</sup> in die Listen des Volksbegehrens ein. Nachdem der Reichstag das Volksbegehren am 6.5.1926 gegen die Stimmen der SPD und der KPD abgelehnt hatte,<sup>83</sup> wurde für den 20.6.1926 zum ersten Mal ein Volksentscheid angesetzt. In den folgenden Wochen kam es zu einem erbitterten Abstimmungskampf. Die Gegner konnten insbesondere den Reichspräsidenten *Hindenburg* und die Kirchenleitungen gegen das Volksbegehren mobilisieren.<sup>84</sup> Sie riefen zum Boykott der Abstimmung auf und stellten am Tag der Abstimmung Posten vor den Abstimmungslokalen auf, die sich die Namen der Abstimmenden notieren sollten. Damit war das Abstimmungsgeheimnis praktisch aufgehoben. Insbesondere in den ländlichen Gebieten war die Abstimmungsbeteiligung daher nur sehr gering. Dennoch stimmten etwa 14,5 Millionen Bürger der Fürstenenteignung zu.<sup>85</sup> Dies entsprach einer Abstimmungsmehrheit von ca. 92,5 %. Legt man eine durchschnittliche Wahlbeteiligung zugrunde, dann wäre mit dieser Stimmenzahl die absolute Mehrheit der Sitze im Reichstag erreicht worden.<sup>86</sup> Da das Quorum des Art. 75 RV jedoch deutlich<sup>87</sup> verfehlt worden war, war das Volksbegehren zur Fürstenenteignung gescheitert.

#### 4. Das Volksbegehren zum „Panzerkreuzerverbot“

Nach dem Versailler Vertrag war das Deutsche Reich starken Rüstungsrestriktionen unterworfen. Insbesondere die Marine versuchte, ihre Schlagkraft innerhalb der völkerrechtlichen Bindungen zu erhöhen und diese Bindungen zu unterlaufen. Von 1928 an sollte jedes Jahr einer von insgesamt vier Panzerkreuzern auf Kiel gelegt werden. Diese neue Schiffskategorie war im Versailler Vertrag noch nicht erwähnt. Der Öffentlichkeit stellte sich dieses Vorhaben in erster Linie als Prestigeprojekt der Admiralität dar: Denn während auf der einen Seite eine halbe Milliarde Reichsmark in das scheinbar nutzlose Rüstungsprojekt fließen sollten, wurden auf der anderen Seite gleichzeitig Sozialleistungen gestrichen.

Die KPD veröffentlichte daraufhin am 18.8.1928 den Entwurf eines Gesetzes gegen den Bau von Panzerkreuzern, der nur aus einem Satz bestand: „Der Bau von Panzerschiffen und Kreuzern jeder Art ist verboten.“ Unmittelbar danach stellte die Parteiführung einen entsprechenden Volksantrag beim Reichsminister des Inneren. Der Antrag wurde für zulässig erklärt.<sup>88</sup> Da das Volksbegehren neben der KPD nur von

<sup>79</sup> Vgl. dazu *Kluck*, Protestantismus und Protest in der Weimarer Republik, 1996, S. 32 f., der in Fn. 39 darauf hinweist, dass der Vertrag erst im Mai 1926 durch das Haus Hohenzollern veröffentlicht wurde, während die Landesregierung immer noch auf Geheimhaltung drängte.

<sup>80</sup> Vgl. dazu *Hartmann*, (Fn. 77), S. 18; *Kluck*, (Fn. 79), S. 31 ff. Dabei war es nur ein geringer Trost, dass sie im Gegenzug auf weitergehende Ansprüche verzichteten.

<sup>81</sup> *Schiffers*, (Fn. 17), S. 212 f.

<sup>82</sup> = 31,77 % der 39.421.617 Wahlberechtigten; zu den Zahlen *Berger*, (Fn. 29), S. 41 f.

<sup>83</sup> *Hartmann*, (Fn. 77), S. 21 ff.

<sup>84</sup> *Hartmann*, (Fn. 77), S. 23.

<sup>85</sup> 14.447.891 stimmten für das Volksbegehren, 585.027 dagegen, ungültig waren 559.590 Stimmen, *Berger*, (Fn. 27), S. 85

<sup>86</sup> *Jung*, (Fn. 70), S. 37, 48; *Schiffers*, (Fn. 17), S. 214

<sup>87</sup> 39,2 % der 39.707.919 Stimmberechtigten

<sup>88</sup> *Huber*, (Fn. 29), S. 644 ff. hält diese Entscheidung für zweifelhaft. Der Antrag sei als Eingriff ins Haushaltsrecht nach Art. 73 IV RV unzulässig gewesen. Desweiteren habe der Antrag einen Befehl an die Exekutive enthalten und damit gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstoßen. Da der Antrag als Verfassungsdurchbrechung nicht erkennbar gewesen sei, sei die Abstimmung unzulässig gewesen. Auch *Gusy*, JURA 95, 226, 227 wertet das Volksbegehren als Verfassungsdurchbrechung.

einigen pazifistischen Gruppierungen unterstützt wurde, konnten es sich die anderen Parteien einfach machen und das Begehren schlicht totschweigen. Letztendlich unterstützten nur 2,9 % der Stimmberechtigten die radikalen Forderungen der KPD.<sup>89</sup>

#### 5. Der Volksentscheid gegen den „Young-Plan“<sup>90</sup>

Nach dem verlorenen ersten Weltkrieg musste das Deutsche Reich Reparationszahlungen in erheblicher Höhe leisten. 1930 wurde von Sachverständigen der sogenannte „Young-Plan“ erarbeitet,<sup>91</sup> nach dem Deutschland bis 1988 insgesamt 34,5 Milliarden Goldmark zahlen sollte.<sup>92</sup>

Die DNVP und der „Stahlhelm“<sup>93</sup> initiierten daraufhin ein Volksbegehren gegen die Ratifikation des Young-Plans. Die NSDAP schloss sich der so genannten „Nationalen Opposition“ an und konnte damit erstmals ihre innenpolitische Isolation durchbrechen.<sup>94</sup> Der Entwurf für ein „Gesetz gegen die Versklavung des Deutschen Volkes – Freiheitsgesetz“, der dem Volksbegehren zugrunde lag, widersprach der These von der Kriegsschuld Deutschlands. Nach § 4 des Entwurfes sollte die Unterzeichnung von Abkommen wie dem Young-Plan zur landesverräterischen Untreue erklärt werden. Die auf Verständigung ausgerichtete Außenpolitik *Stresemanns* wäre damit zum Verbrechen gestempelt geworden.<sup>95</sup> Der Volksantrag wurde am 30.9.1929 zugelassen.

Beim Volksbegehren ließen die Gegner in den Eintragungslökalen die Namen aller Unterzeichner notieren. Obwohl das Abstimmungsgeheimnis damit de facto aufgehoben wurde, erklärte das Wahlprüfungsgericht diese Praktiken ausdrücklich für zulässig.<sup>96</sup> Wie schon bei der „Fürstenenteignung“ kam es auch hier zu einem heftigen Abstimmungskampf: Auf der einen Seite wies die Regierung den (staatlichen) Rundfunk an, Propaganda gegen das Volksbegehren zu machen.<sup>97</sup> Auf der anderen Seite hatte die „Nationale Opposition“ die Unterstützung des Medienmoguls und DNVP-Vorsitzenden *Hugenberg* und der NSDAP-„Gauredner“, die auch vor Lügen nicht zurückschreckten, um ihre Ziele zu erreichen.<sup>98</sup> Dennoch unterstützten gerade einmal 10,02 % der Stimmberechtigten das Volksbegehren.<sup>99</sup> Der Gesetzentwurf wurde vom Reichstag mit überwältigender Mehrheit abgelehnt. Bei der anschließenden Volksabstimmung verfolgten die Gegner des Volksbegehrens dieselbe Boykott-Strategie, die sich schon bei der Abstimmung über die Fürstenenteignung als erfolgreich erwiesen hatte.<sup>100</sup> Als am 22.12.1929 der Volksentscheid stattfand, nahmen daher praktisch nur diejenigen teil, die schon den Antrag des Volksbegehrens unterstützt hatten. Zwar fand dieser Antrag Zustimmung von 94,5 % der Abstimmenden. Dies entsprach aber nur 13,8 % der Stimmberechtigten.<sup>101</sup> Den Parteien der „Nationalen Opposition“ war es damit nicht einmal gelungen, auch nur alle diejenigen für ihr Anliegen zu mobilisieren, die ihnen bei den letzten Wahlen ihre Stimme gegeben hatten.

#### 6. Der Volksantrag gegen die Notverordnung vom 4.9.1932

<sup>89</sup> *Schnurr*, (Fn. 72), S. 138.

<sup>90</sup> Dazu ausführlich *Jung*, (Fn. 70), S. 37, 61 ff.

<sup>91</sup> benannt nach dem Vorsitzenden der Sachverständigenkommission Owen D. *Young*, dem Präsidenten des Verwaltungsrates der General Electric Company.

<sup>92</sup> Ursprünglich handelte es sich um Ansprüche in Höhe von 132 Milliarden Goldmark

<sup>93</sup> Der „Stahlhelm“ war 1918 als Verband der Frontkämpfer des 1. Weltkrieges gegründet worden. Während der Weimarer Republik entwickelte er sich zu einer im heutigen Sinne rechtsradikalen Gruppierung mit zahlreichen Verbindungen zur NSDAP. Im Jahre 1933 wurden die „Aktiven“ Mitglieder in die SA eingegliedert.

<sup>94</sup> Die „Nationale Opposition“ wurde nicht nur durch den DNVP-Vorsitzenden *Hugenberg* unterstützt, sondern auch durch Vertreter der deutschen Großindustrie, etwa *Thyssen*, vgl. *Hartmann*, (Fn. 77), S. 38.

<sup>95</sup> *Hartmann*, (Fn. 77), S. 39 f.

<sup>96</sup> DJZ 1930, Sp. 1037, begründet wurde dies mit der Öffentlichkeit des Volksbegehrens.

<sup>97</sup> *Berger*, (Fn. 29), S. 90, *Jung*, (Fn. 70), S. 37, 65; *Schiffers*, (Fn. 17), S. 232 f.

<sup>98</sup> Es wurde unter anderem behauptet, die Alliierten sollten deutsche Männer und Frauen zur Zwangsarbeit in ihre Kolonien verschleppen dürfen, *Hartmann*, (Fn. 77), S. 40.

<sup>99</sup> 4.135.300 der 41.278.897 Stimmberechtigten, *Berger*, (Fn. 29), S. 91.

<sup>100</sup> *Jung*, (Fn. 77), S. 1048.

<sup>101</sup> 6.177.085 beteiligten sich an der Abstimmung, 5.838.890 (14,59 % der 42.323.473 Wahlberechtigten) stimmten für das Freiheitsgesetz, 338.195 (0,8 %) dagegen, 131.493 Stimmen waren ungültig; *Hartmann*, (Fn. 77), S. 44.

Das letzte Mal machte die SPD Gebrauch von den direktdemokratischen Verfahren. Am 4.9.1932 hatte der Reichspräsident eine Notverordnung nach Art. 48 RV erlassen. Im zweiten Teil dieser Notverordnung wurden die Arbeitgeber dazu ermächtigt, bei Neueinstellungen die Löhne aller Arbeitnehmer um 12,5 Prozent zu kürzen. Wenn die Belegschaft gleichzeitig um mehr als ein Viertel vergrößert wurde, durften die Löhne sogar um 20 Prozent gesenkt werden. Die SPD beantragte daraufhin die Zulassung eines Volksbegehrens. Noch während des Zulassungsverfahrens hob der Reichstag am 17.12.1932 den mit dem Volksantrag angefochtenen zweiten Teil der Notverordnung auf.<sup>102</sup> Damit hatte sich der Antrag erledigt.

## VI. Die Bewertung der direktdemokratischen Verfahren

Nach alledem ist eine Antwort auf die Frage möglich, ob die direktdemokratischen Verfahren in der Zeit der Weimarer Republik den Zweck erfüllt haben, der ihnen von der Nationalversammlung zugewiesen worden war.

### a. Der direkt gewählte Reichspräsident

Nur ein starkes Staatsoberhaupt ist dazu in der Lage, einen Machtmissbrauch durch das Parlament, bzw. durch die im Parlament vertretenen Parteien zu verhindern. Es wäre insofern absolut kontraproduktiv gewesen, den Reichspräsidenten vom Parlament wählen zu lassen oder ihn sogar in Krisensituationen der parlamentarischen Kontrolle zu unterwerfen. Zumindest auf den ersten Blick entspricht die Volkswahl des Reichspräsidenten daher seiner extrem starken Stellung im System der Staatsorganisation.

Allerdings wurde die direkte Wahl durch das 2. Gesetz über die Volkswahl des Reichspräsidenten vom 13.3.1925 pervertiert, da danach den Parteien de facto das ausschließliche Vorschlagsrecht für die Reichspräsidentenwahl zugewiesen wurde. Spätestens jetzt hatte sich die Idee, der Reichspräsident könne tatsächlich Vertreter des ganzen Volkes sein und in seiner Person die *volonté générale* verkörpern, als Illusion erwiesen. Der Reichspräsident war vielmehr endgültig zur „autoritären Alternative zum Parlament“ geworden,<sup>103</sup> und Leo Wittmayer hat ihn daher bereits 1922 zu Recht als das „seltsamste politische Wesen, das je die deutsche Erde betreten hat“ bezeichnet.<sup>104</sup>

### b. Die Volksabstimmungen

Fraglich ist, ob wenigstens die Volksabstimmungen dem befürchteten „Parlamentsabsolutismus“ entgegenwirken konnten. Betrachtet man sich die Regelungen der direktdemokratischen Verfahren in der Reichsverfassung und im VEG genauer, dann wird allerdings sehr schnell deutlich, dass allenfalls eine oberflächliche „Plebiszitfreudigkeit“ bestand. Schon in der Nationalversammlung gab es offenbar erhebliche Bedenken, ob man „dem Volk“ tatsächlich die Kompetenz zubilligen könne, über komplizierte Sachfragen im Sinne der *volonté générale* zu entscheiden.

Festzuhalten ist zunächst, dass Referenden praktisch ausgeschlossen war, solange der Reichstag handlungsfähig blieb. Denn der Reichspräsident bedurfte für die Anordnung eines Referendums der Gegenzeichnung durch die Reichsregierung, die aber wiederum vom Vertrauen des Reichstags abhängig war – und daher keinem Referendum zustimmen würde.<sup>105</sup> Hatte der Reichstag aber seine Handlungsfähigkeit verloren, dann gab es aber auch keine Gesetze mehr, die der Reichspräsident zum Gegenstand eines Referendums machen konnte. Vielmehr stand ihm in diesem Fall mit dem Notverordnungsrecht ein wesentlich effektiveres Instrument zur Verfügung.

Aber auch die Volksbegehren und Volksentscheide waren durch die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens praktisch unwirksam gemacht worden. Am deutlichsten werden die Vorbehalte des Verfassungsgebers durch die zahlreichen Einschränkungen für den Anwendungsbereich der Volksentscheide: Die Bürger sollten kein

<sup>102</sup> Berger, (Fn. 29), S. 93; Bugiel, (Fn. 2), S. 200; Schnurr, (Fn. 72), S. 142.

<sup>103</sup> Willoweit, (Fn. 63), S. 335.

<sup>104</sup> Wittmayer, (Fn. 13), S. 355 f.

<sup>105</sup> Besonders deutlich Hartwig, (Fn. 23), S. 37 f.; Liermann, (Fn. 22), S. 155; vgl. auch Fetzer, (Fn. 22), S. 46, Thoma, ZÖR 7 (1927), S. 489, 494 und Wittmayer, (Fn. 13), S. 431

Mitspracherecht bei außenpolitischen Entscheidungen haben, und ihnen sollte es generell verwehrt sein, in Bezug auf die Staatsfinanzen die Initiative zu ergreifen. Durch Art. 73 IV RV war zwar derjenige Teil der Gesetzgebung dem Volksentscheid entzogen, bei dem es am wahrscheinlichsten schien, dass die Abstimmenden sich vorwiegend von eigennützigen Erwägungen leiten lassen würden – damit aber auch gleichzeitig der wichtigste Bereich der staatlichen Tätigkeit.<sup>106</sup>

Die zweite große Hürde waren die Quoren. Schon die notwendigen Unterschriften für das Volksbegehren waren nicht leicht zu erreichen. Dies liegt nicht nur an der hohen Zahl der erforderlichen Unterschriften, sondern auch und vor allem daran, dass diese praktisch ohne Unterstützung staatlicher Stellen innerhalb von nur zwei Wochen gesammelt werden mussten. Und beim Volksentscheid führte die herrschende Auslegung des Art. 75 RV im Ergebnis dazu, dass jeder Bürger, der der Abstimmung fernblieb, als Gegner des Volksbegehrens angesehen wurde.

Da der Reichstag verständlicherweise kein Interesse daran hatte, das Volk als konkurrierenden Gesetzgeber zu stärken, wurden die Anforderungen durch das VEG noch weiter verschärft: Insofern ist vor allem § 30 VEG zu nennen, wonach die Zulässigkeitsentscheidung des Reichsministers des Inneren unanfechtbar war. Auch mussten nach dem VEG die Initiatoren einen großen Teil der Verfahrenskosten tragen, wodurch sie gegenüber dem Reichstag erheblich benachteiligt wurden.<sup>107</sup>

Wegen der praktisch unüberwindbaren Hürden auf dem Weg zu einem Volksgesetz, waren die Volksabstimmungen in der Weimarer Republik zur Erfolglosigkeit verdammt.<sup>108</sup> Die Möglichkeiten des Volksbegehrens und des Volksentscheides konnten praktisch alleine von den Parteien genutzt werden und führten daher zu einem teilweise sehr polemisch geführten „Nebenwahlkampf“. <sup>109</sup> Damit wurde der eigentliche Zweck der Verfahren in sein Gegenteil verkehrt: Sie dienten nicht mehr dazu, der *volonté générale* zur Durchsetzung zu verhelfen, sondern sie waren ein Instrument im Streit zwischen den politischen Parteien.

Auch der mögliche und häufige Einwand, die Regelungen über direktdemokratische Verfahren hätten immerhin „präventive Wirkungen“ gehabt,<sup>110</sup> greift nicht durch. Sicherlich wird ein Parlament nur dann vor Entscheidungen zurückschrecken, die nicht mehrheitsfähig sind, wenn es damit rechnen muss, gegebenenfalls durch das Volk korrigiert zu werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Möglichkeit der Volksgesetzgebung nicht nur auf dem Papier besteht.<sup>111</sup>

---

<sup>106</sup> Man muss bedenken, dass diese Einschränkungen in einer Zeit entwickelt wurden, als der Staat noch vorwiegend Eingriffsverwaltung betrieb. Die Abgaben dienten der Finanzierung dieser Verwaltung, die Besoldung war wesentlicher Kostenfaktor. In dem Masse, in dem sich der Staat zum Leistungsstaat entwickelte, wuchsen auch die Ausgabenposten. Unter denselben Prämissen wie 1918/1919 müsste man heute auch alle „Leistungsgesetze“ ausschließen. Kritisch zu den inhaltlichen Beschränkungen *Kühne*, ZfG 91, 116, 118; *Obst*, (Fn. 47), S. 119; ähnlich auch schon *Liermann*, (Fn. 22), S. 151

<sup>107</sup> So zurecht *Bühler*, (Fn. 46), S. 181; *Thoma*, (Fn. 13), S. 114; auch *Obst*, (Fn. 47), S. 118

<sup>108</sup> Zu einer prohibitiven Wirkung vor allem der Quoren schon in der Weimarer Republik insbesondere *Hartwig*, (Fn. 23), S. 131 ff. und *Liermann*, (Fn. 22), S. 151 f., vgl. auch *Preuss*, (Fn. 13), S. 85; *v. Schmettow*, (Fn. 58), S. 33; *Tannert*, Die Fehlgestalt des Volksentscheides, Breslau 1929, S. 33, 37 f.; *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 426 ff.; auch *Thoma*, HdBDtStR § 16, S. 193 in bezug auf Verfassungsänderungen, er übersah offenbar die Wirkungen des Art. 75 RV. Diese Bewertung der direktdemokratischen Verfahren wurde durch zahlreiche Untersuchungen nach dem zweiten Weltkrieg bestätigt: *Apelt*, (Fn. 1), S. 379; *Berger*, (Fn. 29), S. 279 ff.; *Fliegauf*, JR 92, 485, 486; *Huber*, (Fn. 24), S. 432 f.; *Jung*, (Fn. 77), S. 1081; *Obst*, (Fn. 47), S. 117 ff.; *Rosenberg*, (Fn. 59), S. 80; *Schnurr*, (Fn. 72), S. 148. *Bühler*, (Fn. 46), S. 187 sah die Regelungen als „formaldemokratisch“ an, weil das Volk sie nicht genutzt hatte. Er sprach von einem „großen Versagen des Volkes“, ging aber nicht darauf ein, dass das Volk die Verfahren möglicherweise nicht nutzen konnte.

<sup>109</sup> *Huber*, (Fn. 24), S. 430.

<sup>110</sup> *Obst*, (Fn. 47), S. 116; *ders.*, Zur Rezeption der „Lehren von Weimar“ in der verfassungspolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland, in: Evers (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Hofgeismar 1988, S. 71, 87; *Weber*, (Fn. 2), S. 245, 248; So auch schon *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 436

<sup>111</sup> Daher erweist sich auch die in der Weimarer Republik geäußerte Befürchtung als gegenstandslos, das Parlament würde sich populistischen Volksbegehren beugen; so z.B. *Finger*, (Fn. 44), S. 378

Zusammenfassend lässt sich damit festhalten, dass die Regelungen über die Volksabstimmungen in der Weimarer Reichsverfassung letztendlich nichts anderes als „Scheinzugeständnisse an die unmittelbare Demokratie“ darstellten.<sup>112</sup>

Obwohl die Volksabstimmungen keine praktikablen Instrumente für die staatliche Willensbildung waren, bedeutet dies nicht notwendigerweise, dass die in der Weimarer Republik tatsächlich durchgeführten Verfahren keine destabilisierenden Wirkungen entfaltet haben. Tatsächlich wurde schon in der Weimarer Republik eine „demagogische Verzerrung“ durch die Volksgesetzgebung befürchtet.<sup>113</sup> Insbesondere beim Volksentscheid über die Fürsteneinteignung sah man die politischen Leidenschaften entfesselt.<sup>114</sup>

Allerdings zeigt eine genauere Betrachtung, dass die Volksbegehren und Volksentscheide allenfalls die ohnehin schon bestehenden Konflikte noch deutlicher hervortreten ließen. Aus den zahlreiche Untersuchungen, die sich nach 1945 mit der Bedeutung der direktdemokratischen Verfahren für die Weimarer Republik befasst haben, ergibt sich, dass die direktdemokratischen Verfahren keinen maßgeblichen Anteil an der Destabilisierung des Weimarer Systems gehabt haben.<sup>115</sup> So folgte auf den Volksentscheid über die Fürsteneinteignung eine vergleichsweise lange Phase innenpolitischer Stabilität und die demokratischen Parteien, insbesondere die SPD, gingen gestärkt aus dem Verfahren hervor.<sup>116</sup> Zwar sind die „goldenen Jahre“ von 1926 bis 1929 wahrscheinlich keine Folge des Volksentscheides. Jedenfalls hat dieser aber auch keine negativen Folgen gehabt. Noch wichtiger ist jedoch der Umstand, dass die Initiatoren des Volksentscheids über das „Freiheitsgesetz“ trotz der geballten Medienmacht *Hugenbergs*, der beispiellosen demagogischen Propaganda und der beginnenden Weltwirtschaftskrise eine herbe Niederlage erlitten haben.<sup>117</sup> Das Volk hat sich also gerade nicht von den Demagogen verführen lassen.<sup>118</sup> Der unübersehbare Ge- und Missbrauch der direktdemokratischen Verfahren durch Demagogen war nach alledem lediglich eine typische Begleiterscheinung der Demokratie, die in der Weimarer Republik als „Demokratie ohne Demokraten“ allerdings zwangsläufig besonders heftig ausfallen musste.

### c. Schluss

Die direktdemokratischen Verfahren in der Weimarer Republik waren von der Nationalversammlung als Kontrollinstrument gegen einen Parlaments- und Parteienabsolutismus konzipiert. Tatsächlich wurden sie in erster Linie von den politischen Parteien instrumentalisiert. Dies gilt sowohl für die Volksabstimmungen als auch für den direkt gewählten Reichspräsidenten.

<sup>112</sup> So Leo *Wittmayer*, (Fn. 13), S. 70, bereits im Jahre 1922. Ähnlich deutlich bezog auch *Liermann*, (Fn. 22), S. 151 f. Stellung; und auch *Schmitt*, (Fn. 56), S. 159 sah durch die Funktionalisierung des Volksbegehrens und Volksentscheids durch die Parteien diese Verfahren als „unschädlich gemacht“ an.

<sup>113</sup> So schon besonders deutlich *Preuss*, (Fn. 6), S. 28; *Thoma*, (Fn. 13), S. 113; *ders.* HdBDtStR § 16, S. 193; so auch *Hartwig*, (Fn. 23), S. 114. Vgl. auch *Schambeck*, (Fn. 2), S. 17; *Schiffers*, (Fn. 17), S. 216 f.; *Strenge*, ZRP 94, 271, 275; ähnlich *Schmidt-Jortzjg*, Anhörung Elemente Direkter Demokratie am 17. Juni 1992, Arbeitsunterlage Nr. 51 der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat, S. 2; Sehr ausführlich *Bugiel*, (Fn. 2), S. 239 ff., der zurecht betont, dass der „Gebrauch“ nicht notwendigerweise mit einem „Missbrauch“ der Verfahren gleichzusetzen ist; so auch *Kühne*, ZfG 91, 116, 120.

<sup>114</sup> *Thoma*, ZÖR 7 (1927), S. 489, 491.

<sup>115</sup> Schon *Bühler*, (Fn. 46), S. 189 hat destabilisierende Wirkungen der tatsächlich durchgeführten Verfahren ausdrücklich bestritten vgl. auch *Thoma*, HdBDtStR § 16, S. 196; *Hartwig*, (Fn. 23), S. 114.

Vgl. dazu die Untersuchungen von *Berger*, (Fn. 29), S. 279 ff.; *Bugiel*, (Fn. 2), S. 200 ff.; *Frotscher*, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, in: Evers (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Weimarer Republik, Hofgeismar 1988, S. 26, 29; *Hartmann*, (Fn. 77), S. 27 ff.; *Jung*, (Fn. 77), S. 1080 ff.; *Obst*, (Fn. 110), S. 70, 84 f.; *Schnurr*, (Fn. 72), S. 144 ff.; *Schiffers*, (Fn. 17), S. 214; vgl. auch *Berlit*, KritV 93, 318, 340; *Gusy*, JURA 95, 226, 231 ff.; *ders.*, Die Weimarer Reichsverfassung, Berlin 1997, S. 397; *Strenge*, ZRP 94, 271, 275; *Strübel*, APUZ B 42/1987, S. 17, 29; *Vogel*, Die Zeit, 2.10.92, S. 14; *Wassermann*, RuP 86, 125, 128.

<sup>116</sup> *Berger*, (Fn. 29), S. 260 f.; *Jung*, (Fn. 77), S. 1080 f.; *Obst*, (Fn. 110), S. 70, 87; *Schiffers*, (Fn. 17), S. 214, hält es für möglich, dass die Einführung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsgerichtsbarkeit im Jahre 1927 durch den relativen Erfolg des Volksbegehrens gefördert wurden, ähnlich *Berger*, (Fn. 29), S. 261; auch *Bühler*, (Fn. 46), S. 189 sah positive Wirkungen des Volksentscheides.

<sup>117</sup> *Berger*, (Fn. 29), S. 269

<sup>118</sup> So besonders nachdrücklich *Hartmann*, (Fn. 77), S. 46 f.; auch *Gusy*, JURA 95, 226, 229.

Aus der heutigen Perspektive erweist sich dies allerdings keineswegs als Fehlentwicklung oder gar als Beleg für die Pervertierung der Verfahren. Nachdem das pluralistische Parteiensystem und die herausragende Bedeutung des Parlaments für die politische Willensbildung heutzutage anerkannt sind, steht fest, dass es bei der Einführung direktdemokratischer Verfahren nicht in erster Linie darum gehen kann, das Volk neben dem Parlament als zweites gleichwertiges Organ der Gesetzgebung zu installieren. Statt dessen haben die direktdemokratischen Verfahren vor allem den Zweck, die Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten zu verbessern. Weitaus wichtiger als der Volksentscheid selbst ist daher das vorausgehende Verfahren, das sehr viel enger mit dem parlamentarischen Entscheidungsprozess verschränkt sein muss, als es in der Zeit der Weimarer Republik der Fall war.<sup>119</sup> Die Möglichkeit, gegebenenfalls selbst eine unmittelbare Entscheidung zu treffen, stellt lediglich sicher, dass die Bürger in diesem Verfahren auch Gehör erhalten.<sup>120</sup>

Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass es in der bundesrepublikanischen Gesellschaft einen Grundkonsens für die Demokratie gibt, der in der Weimarer Republik noch gefehlt hatte. Angesichts der vergleichsweise fortgeschrittenen politischen Bildung und der ungleich besseren Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten, ist ein Missbrauch der demokratischen Institutionen gegen die Demokratie daher weitaus weniger wahrscheinlich als in den Jahren vor 1933. Es erscheint kaum vorstellbar, dass Volksbegehren und Volksentscheide auch heute noch dazu genutzt werden könnten, um die Demokratie in einem demokratischen Verfahren aus den Angeln zu heben.

Wenn sich aus den „Weimarer Erfahrungen“ überhaupt eine Lehre für die aktuelle Verfassungsdiskussion ziehen lässt, dann die, dass die direktdemokratischen Verfahren jedenfalls dann und so lange bloße „Scheinzugeständnisse an die direkte Demokratie“ bleiben, wenn die Verfahren aufgrund der übermäßigen Einschränkungen des Anwendungsbereiches, der zu kurzen Fristen und der zu langen Quoren unpraktikabel sind. Deutlich wurde aber auch, dass das Volksbegehren und der Volksentscheid in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern eine ganz andere Funktion zukommen muss, als diesen Verfahren von der Weimarer Nationalversammlung zugeordnet war. Anstelle dem angeblichen Parlamentsabsolutismus entgegen zu wirken, sind sie ein Instrument der Kommunikation zwischen dem Parlament und den Bürgern und müssen daher mit dem parlamentarischen Entscheidungsverfahren vernetzt werden. Die bis heute in den Ländern geltenden Regelungen, die sich durchweg auf Vorläuferbestimmungen aus der Zeit der Weimarer Republik zurück führen lassen, und die die Reformvorschläge für Volksabstimmungen auf der Ebene des Bundes müssen daher nicht etwa daraufhin untersucht werden, ob den Bürgern hier zu weit gehende unmittelbare Einflussmöglichkeiten zugestanden werden, sondern darauf, ob dieser Einfluss an der richtigen Stelle des Willensbildungsprozesses ansetzt.

Stand des Manuskriptes 13.12.2001

---

<sup>119</sup> Genau darauf zielt das relativ neue Verfahren der Volksinitiative, vgl. z.B. Art. 41 I 1 SH-V, mit dem die Bürger das Parlament dazu verpflichten können, sich mit einem bestimmten Antrag auseinander zu setzen.

<sup>120</sup> Daher erscheint es unabdingbar, die einzelnen Verfahrensstufen miteinander zu verknüpfen, wie es in Schleswig-Holstein und Brandenburg geschehen ist, wo die Volksinitiative gegebenenfalls die erste Stufe auf dem Weg zum Volksentscheid ist.