

## Volksbegehren, Volksentscheid und das demokratische Selbstbestimmungsrecht.

Von Min.-Dir. Dr. Karl Schultes, Weimar.

### I. Volksbegehren und Volksentscheid als Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie.

Volksbegehren (oder Volksinitiative) und Volksentscheid (oder Referendum) sind Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie. Sie lassen sich unter den Oberbegriff der Volksabstimmung zusammenfassen. Das Referendum ist ursprünglich eine Berichterstattung an das Volk und ein Bestätigungsbeschluß des Volkes als des Vollmachtgebers gegenüber dem Bevollmächtigten. Bei dem Referendum liegt ein Beschluß der gesetzgebenden Körperschaft vor, der durch die verfassungsmäßigen Organe und auf einem bestimmten verfassungsmäßigen Wege dem Volk zur Entscheidung in einer Abstimmung vorgelegt wird.

Hiervon ist zu unterscheiden der Volksentscheid auf Volksbegehren, bei dem durch bestimmte Organisationen eine Sammlung von Stimmen herbeigeführt und in einem Begehren zusammengefaßt wird, das eine Abstimmung des Volkes über eine bestimmte Frage fordert. Wenn dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde gelegt wird, so handelt es sich um eine eigentümliche Form des Volksgesetzgebungsverfahrens, das von dem normalen Gesetzgebungsverfahren im Parlament zu unterscheiden ist. In den Fällen des Volksentscheides auf Volksbegehren „ist der Volksentscheid nicht bloß Sanktion“ eines parlamentarisch zustandekommenen Gesetzbeschlusses, „sondern der Gesetzgebungsakt selbst“<sup>1)</sup>.

Beim Volksbegehren spricht man auch von Volksinitiative, obwohl die Initiative, d. h. die Formulierung der Frage oder des zugrundegelegten Gesetzentwurfs nicht unmittelbar vom Volke ausgeht, sondern von einzelnen Personen, Personengruppen, Körperschaften, Parteien, Organisationen (aber nicht von den staatlichen Organen oder Behörden). Die Volksinitiative ist also ihrem Wesen nach eine Initiative bestimmter aktiver politischer Gruppen an das Volk, weil die Initianten über ihr Begehren eine Volksabstimmung verlangen, um den Volkswillen zu erforschen.<sup>11)</sup>

### II. Volksbegehren und Volksentscheid als verfassungsmäßige Einrichtungen.

#### 1. Weimarer Verfassung.

In der Weimarer Verfassung sind die Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid in den Abschnitt „Reichsgesetzgebung“ (Art. 68 ff., insbesondere Art. 73, 74 bis 76) eingebaut worden. Sie sind hier erstmalig nach dem Vorbild ausländischer Verfassungen (Schweiz, nordamerikanische Einzelstaaten) in eine deutsche Verfassung aufgenommen worden. Den beiden ersten Entwürfen zur Weimarer Verfassung war die Einrichtung eines Volksbegehrens noch unbekannt und die Einrichtung des Volksentscheides darin nur unvollkommen entwickelt. Der erste Entwurf sah den Volksentscheid nur vor bei allen Verfassungsänderungen und zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Staatenhaus und Volkshaus. Der zweite und dritte Entwurf kannte ihn nur als Mittel zur Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat. Hugo Preuß hatte dem Volksentscheid nur die Funktion einer Entscheidung über das Veto eines obersten Reichsorgans gegen einen Gesetzentwurf zugeordnet oder über Mei-

nungsverschiedenheiten zwischen den obersten Reichsorganen (Reichstag, Reichspräsident, Reichsrat), also die Entscheidung über einen Konflikt der im normalen Gesetzgebungsverfahren tätig werdenden gesetzgebenden Organe durch das Volk. Der eigentliche Ausbau dieser Bestimmungen erfolgte erst im Verfassungsausschuß, wo insbesondere die den beiden ersten Entwürfen unbekannt Einrichtung des Volksbegehrens eingeführt wurde, um das demokratische Prinzip in der Weimarer Verfassung stärker zu betonen.

Die in den Art. 72 bis 76 der Weimarer Verfassung vorgesehenen Fälle des Volksentscheides sind im § 1 des Gesetzes über Volksentscheid vom 27. 6. 1921 (Reichsgesetzbl. S. 790) nochmals zusammengefaßt worden. Danach findet ein Volksentscheid statt:

- a) wenn der Reichspräsident den Volksentscheid über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats nach der Beschlußfassung angeordnet hat (Art. 73 Abs. 1 der Reichsverfassung);
- b) wenn auf Verlangen eines Drittels des Reichstags die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate ausgesetzt ist und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragt hat (Art. 72 u. 73 Abs. 2 der Reichsverfassung);
- c) wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Entwurfs seine Vorlegung begehrt hat und der beehrte Gesetzentwurf im Reichstag nicht unverändert angenommen worden ist (Art. 73 Abs. 3 der Reichsverfassung);
- d) wenn der Reichspräsident bei Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid darüber angeordnet hat (Art. 74 Abs. 3 der Reichsverfassung);
- e) wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt hat (Art. 76 Abs. 2 der Reichsverfassung).

Hierzu kommt noch die dem eigentlichen Volksentscheid staatsrechtlich und politisch gleichstehende Volksabstimmung im Falle des Art. 18 Abs. 3 bis 5 WRV. (Bei Gebietsänderungen, die durch den Willen der Bevölkerung gefordert werden.)

Die erwähnten Fälle des Volksentscheides wurden also in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingebaut. Weder beim Volksentscheid als eigentliches Referendum, d. h. post legem, noch beim Volksbegehren des Art. 73 Abs. 3 WRV wurde der ordentliche Gesetzgeber ausgeschaltet. Dem Volksbegehren lag ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde. Er war von der Regierung unter Darlegung der Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid fand nicht statt, wenn der beehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen wurde. Der Reichstag konnte also die Volksabstimmung dadurch umgehen, daß er den Gesetzentwurf selbst zum Gesetz erhob. Nach der WRV war der Erlaß eines Gesetzes durch das Volk unter Umgehung des Reichstages nicht möglich.<sup>2)</sup>

Das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid wickelte sich nach den Vorschriften ab, die den für das Wahlrecht geltenden nach Möglichkeit angepaßt waren. Beim Volksbegehren trug der Stimmberechtigte seinen Namen in eine bei den Gemeindebehörden ausliegende Liste ein. Beim Volksentscheid gab er den

<sup>1)</sup> Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. 1930, Bd. I S. 336.

<sup>2)</sup> Vgl. Anschütz, Kommentar zur WRV, Aufl. 13/1930, Anm. 3 zu Art. 73.