

auf „ja“ oder „nein“ lautenden Stimmzettel ab. Näheres ist aus dem Gesetz über Volksentscheid vom 27. 6.1921 und der Reichsstimmordnung vom 14.3.1924 zu ersehend)

Das Volksbegehren nach Art. 73 Abs. 3 wurde von 1921 bis 1929 siebenmal versucht, aber jedesmal ohne praktischen Erfolg. Die populärsten Fälle waren das Volksbegehren betr. Enteignung der früheren Fürstehäuser, das bis zum Volksentscheid am 20. 6.1926 gedieh, der aber wegen Nichterreichung der nach Art. 75 erforderlichen Beteiligungsziffer ergebnislos verlief. Das von der KPD im Herbst 1928 beantragte Volksbegehren gegen den Bau von Panzerkreuzern wurde zwar zugelassen, erreichte aber nicht die erforderliche Stimmenzahl von ein Zehntel der Stimmberechtigten. Das von der Deutschen Volkspartei (Hugenberg) 1929 eingeleitete Volksbegehren gegen den Young-Plan scheiterte bei der Volksabstimmung vom 22. 12. 1929 bei 13,8 o/o der Stimmberechtigten.

Die Bestimmung des Art. 75 der WRV machte übrigens einen erfolgreichen Volksentscheid auf Volksbegehren beinahe unmöglich. Danach konnte der Volksentscheid einen Beschluß des Reichstages nur dann außer Kraft setzen, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligte. Diese Vorschrift hatte einen guten Sinn als Sicherungsmaßnahme gegen eine übereilte Aufhebung von vom Reichstag gefaßten positiven Gesetzbeschlüssen. In der Praxis wurde sie jedoch dahin ausgelegt, daß sie auch dann gelte, wenn der Reichstag einen negativen Standpunkt eingenommen und den begehrten Gesetzentwurf abgelehnt hätte. So brauchten die opponierenden Stimmberechtigten nur der Abstimmung fernzubleiben. Ihre Stimmen wurden dann addiert mit denen, die aus Mangel an sachlichem Interesse sich der Stimmabgabe enthielten. Die für den Entwurf Eintretenden mußten hiernach die Mehrheit aller Stimmberechtigten gewinnen, um einen Erfolg zu erzielen. Diese Auffassung war zwar nicht dem Verfassungstext zu entnehmen, jedoch hielten die damals herrschende Auffassung und auch die Reichsregierung an diesem Standpunkt fest.* *)

2. Volksbegehren und Volksentscheid im Verfassungsentwurf der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands.

Das Volksgesetzgebungsverfahren ist auch in den Verfassungsentwurf der SED für eine Deutsche Demokratische Republik aufgenommen worden. Antragsberechtigt sind nach Art. 81 ein Zehntel der Stimmberechtigten und ferner „zugelassene Parteien oder Massenorganisationen, die glaubhaft machen, daß sie ein Fünftel aller Stimmberechtigten umfassen“. Auch hier ist dem Volksbegehren ein Gesetzentwurf zugrunde zu legen und wird das Parlament eingeschaltet. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn das Parlament das begehrte Gesetz in einer Fassung annimmt, mit der die Antragsteller oder ihre Vertreter einverstanden sind. Beim Volksentscheid entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden. Es wurde also in diesem Punkt die Bestimmung des Art. 75 der WRV

* nicht übernommen, im übrigen aber entspricht die Regelung des SED-Entwurfes im wesentlichen der der Weimarer Verfassung.

3. Das Volksgesetzgebungsverfahren in den neuen Länderverfassungen.

Die Länderverfassungen der Sowjet. Besatzungszone haben im wesentlichen die Bestimmungen des SED-Entwurfes und damit auch der Weimarer Verfassung übernommen. Lediglich nach der Verfassung des Landes

* Mecklenburg (Art. 59) kann das Begehren von einem Fünftel der Stimmberechtigten beantragt werden. Während nach den Länderverfassungen von Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Brandenburg die Mehrheit der Abstimmenden den Volksentscheid entscheidet, muß nach der Mecklenburgischen Verfassung die Mehrheit der Stimmberechtigten für den Gesetzentwurf stimmen. Die Länderverfassungen verweisen wegen der näheren Regelung auf ein Gesetz, das bisher noch nicht ergangen ist.

>) S. auch Kaisenberg, „Volksentscheid und Volksbegehren“, 2. Aufl. 1926..

*) Vgl. Apelt, Geschichte der Weimarer Verfassung, München 1946, S. 249/250.

Auch in den Länderverfassungen der amerikanischen und französischen Zone befinden sich ähnliche Bestimmungen über Volksbegehren und Volksentscheid, mit Ausnahme der Verfassung des Landes Württemberg-Baden, die ein Volksbegehren nicht kennt. Für den Volksentscheid ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen maßgebend. Bei Verfassungsänderungen bestehen gewisse Unterschiede, z. T. wird in den Länderverfassungen eine 2/3-Mehrheit der Abstimmenden erfordert, z. T. die Mehrheit der Stimmberechtigten.

III. Volksbegehren und Volksentscheid außerhalb einer Verfassung.

In den bisher erwähnten Fällen des Volksbegehrens und Volksentscheides handelt es sich um ein in die Verfassung eingebautes legalisiertes Verfahren. Das Volk wird auf Grund der Verfassung tätig, es übt seine Befugnisse in den von der Verfassung vorgeschriebenen Formen aus, als *pouvoir constitué*, als verfassungsmäßige Staatsgewalt, die vom Volke ausgeht, nicht dagegen als verfassungsgebende Gewalt, d. h. als *pouvoir constituant*. Das Volksbegehren, das auf Grund des Beschlusses des Deutschen Volkskongresses vom 28.3.1948 durchgeführt wurde, betraf nicht ein verfassungsmäßig vorgesehenes Verfahren, denn es handelte sich hier um die Gestaltung der künftigen Deutschen Republik, um einen Vorschlag zur Gestaltung der künftigen Verfassung. Das Volk wurde hier tätig auf Grund seines ursprünglichen demokratischen Selbstbestimmungsrechts, sozusagen als verfassungsgebende Gewalt, als *pouvoir constituant*. Es war, um dieses Volksbegehren durchzuführen, nicht erforderlich, erst das in den Länderverfassungen zur Durchführung von Volksbegehren und Volksentscheid vorgesehene Landesgesetz betr. das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheid zu erlassen, denn das vom Deutschen Volkskongreß eingeleitete Volksbegehren war nicht auf ein Landesgesetz gerichtet. Diese Volksinitiative ging über die Landesverfassungen und über den Zonenrahmen hinaus. Sie war nicht eine Angelegenheit der verschiedenen Landes- oder Zonenvölker, sondern des Deutschen Volkes selbst, das hier zum ersten Male nach 1945 die verfassungsgebende Gewalt zur Errichtung einer Deutschen Republik in Anspruch nahm. Es handelte sich um die Deutsche Volkssouveränität, die sich in ihren ersten Anfängen wieder regt, als *volonté générale* im Sinne Rousseau's mit dem Ziele, die Einheit Deutschlands, des Deutschen Staates herbeizuführen, nachdem die alliierten Träger der Staatsgewalt in Deutschland in dieser Beziehung keine Lösung herbeigeführt haben.

1. Das Vorbild von 1848.

Im Jahre 1848 geschah schon einmal etwas Ähnliches. Damals bestand der Staatenbund des Deutschen Bundes, aber keine Einheit des Reiches. Die dynastischen und die feudalen Interessen verhinderten die demokratische, auf die Begründung einer Deutschen Nation gerichtete Revolution. Ähnlich wie im Jahre 1948 im Deutschen Volkskongreß versammelte sich eine Opposition aus Abgeordneten der süddeutschen Länder zunächst in der Heidelberger Notablen-Versammlung, sodann in dem am 31. 3.1848 in der Paulskirche zusammengetretenen Vorparlament. Dieses Gremium riß das Gesetz des Handelns an sich. Die Bildung des Vorparlaments war ein revolutionärer Akt, eindeutig gegen die damals herrschende Staatsgewalt gerichtet. Daß es sich durchsetzte, bewies, daß die Souveränität von den die monarchische Staatsgewalt tragenden feudalen Kräften auf die Träger der bürgerlichen Revolution übergegangen war. Das Vorparlament nahm einfach für sich das Recht in Anspruch, das Wahlrecht für eine verfassungsgebende erste Nationalversammlung zu beschließen, und tatsächlich bequamen sich damals die monarchischen Inhaber der staatlichen Gewalt, diese Wahlen zuzulassen, ihre Durchführung zu genehmigen, so daß am 18. Mai 1848 die Deutsche Verfassungsgebende Nationalversammlung in der Paulskirche zusammentreten konnte.

Heute, 100 Jahre später, sind wir bemüht, die Deutsche Volkssouveränität aufs neue ins Leben zu rufen. Heute geht die Initiative nicht aus vom deutschen Bürgertum, und nicht vom Süden oder Westen Deutschlands. Die fortschrittliche demokratische Bewegung und Initiative geht heute aus von der so-