

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
1. Aufgabenstellung	19
2. Methodik und Begriffe	21
3. Forschungsstand	23
 <i>Kapitel I</i>	
Die Einführung der Volksgesetzgebung auf Reichsebene durch die Weimarer Reichsverfassung, ihre normative Ausgestaltung sowie praktische Relevanz - Grundlage wissenschaftlicher Auseinandersetzungen bis heute	25
A. Die Entstehung der Weimarer Volksgesetzgebung 1919	25
1. Der Volksentscheid als bloße Sanktion des „pouvoir constituant“ im Konflikt der „pouvoirs constitués“ bei Hugo Preuß und Max Weber	27
2. Die Volksgesetzgebung auf Reichsebene in privaten Verfassungsentwürfen.	30
3. Der Ruf nach einer weitergehenden Volksgesetzgebung als zusätzlicher „Grund- pfeiler der Verfassung“ im Verfassungsausschuss der Nationalversammlung	34
4. Die Positionen der in der Nationalversammlung vertretenen Parteien zur Volks- gesetzgebung	38
5. Die Volksgesetzgebung in der Weimarer Reichs Verfassung - Ergebnis mangeln- den Vertrauens in den Parlamentarismus, aber auch Ausdruck echten Demokra- tiebedürfnisses	41
6. Das Gesetz über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 und die Reichsstimm- ordnung als Ausführungsbestimmungen zur Volksgesetzgebung	43
B. Die Volksgesetzgebungsverfahren auf Reichsebene von 1919 bis 1933 im Überblick	48
1. Antrag des Reichsbundes für Siedlung und Pacht zur Durchführung einer Bodenreform 1922 und 1923	48
2. Volksbegehren und Volksentscheid zur entschädigungslosen Enteignung ehema- liger Landesherrscher 1926	51

3. Die Anträge von Sparerbund und Reichsarbeitsgemeinschaft zur Aufwertung 1926/27.....	54
4. Das Volksbegehren der KPD gegen den Bau von Panzerkreuzern und anderen Kriegsschiffen 1928.....	60
5. Volksbegehren und Volksentscheid für ein „Freiheitsgesetz“ und gegen den Young-Plan 1929.....	63
6. Der Antrag der SPD zur Rücknahme sozial- und wirtschaftspolitischer Notverordnungen der Reichsregierung 1932.....	66

Kapitel II

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Volksbegehren und Volksentscheid in der Weimarer Republik durch die Staatsrechtswissenschaft - Volksgesetzgebung nach Art. 73 - 76 WRV als geltendes Verfassungsrecht	68
---	----

A. Die verschiedenen Volksgesetzgebungsverfahren der Art. 73-76 WRV im juristisch-dogmatischen Diskurs.....	70
1. Der Volksentscheid nach Art. 73 I WRV - Waffe des Reichspräsidenten im Konflikt mit dem Reichstag?.....	71
a) Verfahren und praktische Relevanz in der Weimarer Republik.....	71
b) Die systematisch-dogmatische Einordnung des präsidentialen Anordnungsrechtes nach Art. 73 I WRV sowie des Volksentscheids allgemein durch die Weimarer Staatsrechtswissenschaft.....	73
c) Das Problem der Gegenzeichnungspflicht im juristischen Diskurs - Art. 73 I WRV als stumpfe Waffe des Reichspräsidenten.....	75
2. Der Volksentscheid als letzte Instanz im Konflikt zwischen Reichstag und Reichsrat nach Art. 74 III WRV, Art. 76 II WRV sowie nach Art. 85 IV, V WRV.....	78
a) Verfahren und praktische Relevanz der Art. 74, Art. 85 IV, V und des Art. 76 II WRV.....	79
b) Das Volksgesetzgebungsverfahren beim Einspruch des Reichsrates gegen einfache, nicht verfassungsändernde Gesetze nach Art. 74 I-III WRV im juristischen Diskurs.....	82
aa) Ursprung, allgemeine dogmatisch-systematische Einordnung sowie die Bewertung der Praktikabilität in der Staatsrechtswissenschaft.....	82
bb) Der Streit um die „nochmalige Beschlussfassung“ des Reichstages nach Art. 74 III S. 1 WRV.....	85
c) Der Sonderfall des Volksentscheids über den Haushaltsplan und das Recht des Reichsrates aus Art. 85 IV, V WRV.....	88

aa)	Das Zustimmungsrecht nach Art. 85 IV, V WRV - Ursprung und dogmatische Abgrenzung zum direkten Einspruchsrecht des Reichstages nach Art. 74 WRV.	88
bb)	Der Streit um die Folgen „reichsrätlicher“ Untätigkeit und die Einschätzung der praktischen Bedeutung des Art. 85 IV, V WRV.	89
d)	Die Volksentscheidung nach Art. 76 II WRV bei Konflikten zwischen Reichstag und Reichsrat über verfassungsändernde Gesetze.	91
aa)	Ursprung und Rechtsnatur des Art. 76 II WRV - Waffe des Föderalismus gegen den Unitarismus.	91
bb)	Die Auseinandersetzung in der Staatsrechts Wissenschaft um das Einspruchsquorum im Reichsrat nach Art. 76 II WRV.	92
3.	Der Volksentscheid nach Art. 72 und Art. 73 II WRV durch das Veto einer Reichstagsminderheit und eine Referendumsinitiative aus dem Volk.	94
a)	Verfahren und praktische Relevanz.	94
b)	Ursprung und Rechtsnatur im juristischen Diskurs.	96
c)	Die Auseinandersetzungen um „Ein Drittel des Reichstages“, die Entscheidungsfrist des Reichspräsidenten in Art. 72 S. 1 WRV sowie die allgemeine Beurteilung dieses Volksgesetzgebungsverfahrens in der Staatsrechts Wissenschaft.	97
4.	Die alleinige Gesetzgebung des Volkes nach Art. 73 III WRV durch Volksbegehren und Volksentscheid.	100
a)	Verfahren und praktische Relevanz.	101
b)	Die Rechtsnatur des Volksbegehrens - Sonderform eines Petitionsrechts oder eigenständiges Gesetzgebungsinitiativrecht.	102
c)	Die Zulassung des Volksbegehrens durch den Reichsminister des Inneren ..	109
aa)	Die Forderung nach einem Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Reichsinnenministers im Zulassungsverfahren zum Volksbegehren—	109
bb)	Die Kritik an der fehlenden Entscheidungsfrist des Reichsinnenministers im Zulassungsverfahren.	111
cc)	Der Streit um den „ausgearbeiteten Gesetzentwurf“ nach Art. 73 III S. 2 WRV als spezifische Zulassungsvoraussetzung für das Volksbegehren.	113
d)	Das Eintragungsverfahren beim Volksbegehren - Die Wahrung des Wahlheimnisses nach Art. 125 WRV und strittige Eintragungsformalien.	117
e)	Das Gesetzesprojekt vor dem Reichstag.	120
aa)	Die Möglichkeiten des Reichstages im Zwischenverfahren nach Art. 73 III S. 3 WRV und der Streit um § 3 I VEG.	120
bb)	Die Theorie von der Gefahr einer kollusiven Zusammenarbeit von Reichstag, Reichsrat und Reichspräsident in der Staatsrechtswissenschaft.	124

f)	Der Volksentscheid und die Kompetenz des Wahlprüfungsgerichts bei der Ergebnisfeststellung	125
5.	Art. 75, Art. 73 IV, Art. 76 I S. 4 WRV und sonstige verfassungsrechtliche Hürden und Schranken der Volksgesetzgebung	127
a)	Art. 75 WRV und die Frage des positiven oder negativen Reichstagsbeschlusses - Die Vormacht des Parlamentarismus und die Möglichkeit des Abstimmungsboykotts	127
aa)	Verfahren, praktische Relevanz und Entstehungsgeschichte	127
bb)	Der Streit um die richtige Auslegung des Art. 75 WRV - Die Unterscheidung zwischen positivem und negativem Reichstagsbeschluss angesichts der Taktik des Abstimmungsboykotts	129
b)	Der Streit um die Auslegung des Haushaltsvorbehalts nach Art. 73 IV WRV	133
aa)	Verfahren, Rechtsnatur und praktische Relevanz	134
bb)	Der Streit um eine enge oder weite Auslegung des Art. 73 IV WRV - Das „Abdrosselungsgesetz“ und die Position der Reichsregierung als Auslöser staatsrechtlicher Auseinandersetzung	135
c)	Die Zulässigkeit von Verfassungsänderungen durch Volksentscheid und die Beteiligungshürde des Art. 76 I S. 4 WRV	143
aa)	Verfahren, Bewertung der Praktikabilität in der Staatsrechtswissenschaft und die praktische Relevanz des Art. 76 I S. 4 WRV	143
bb)	Die verfassungsrechtliche Grundsatzdebatte um die Existenz einer verfassungsgebenden Gewalt, einen unantastbaren Kernbereich der Verfassung sowie die Zulässigkeit von Verfassungsdurchbrechungen und ihre Auswirkungen auf die Volksgesetzgebung	144
d)	Weitere Schranken der Volksgesetzgebung in der Staatsrechtswissenschaft - Das formelle oder materielle Gesetz als Gegenstand der Volksgesetzgebung	150
6.	Konkurrenzprobleme der Volksgesetzgebung im juristisch-dogmatischen Diskurs - Volksentscheid und Reichstagsbeschluss sowie das Aufeinandertreffen verschiedener Volksgesetzgebungsinitiativen	152
a)	Die Konkurrenz von Volksentscheid und Reichstagsbeschluss - Kann der Reichstag ein per Volksentscheid beschlossenes Gesetz legislativ ändern oder wieder aufheben?	152
b)	Das Aufeinandertreffen mehrerer Initiativen zum Volksentscheid	156
B.	Die rechtspolitische Auseinandersetzung mit Volksgesetzgebung in der Weimarer Staatsrechtswissenschaft	158
1.	Die Herangehensweise, historische Herleitung, erste Bewertungen sowie die Frage der praktischen Relevanz der Volksgesetzgebung im staatsrechtspolitischen Diskurs der frühen Weimarer Zeit	159

a)	Erste methodische Ansätze der Weimarer Staatsrechtswissenschaft in der wissenschaftlichen Annäherung an die Volksgesetzgebung - Der Blick über die Grenzen	159
b)	Die historische Herleitung der Volksgesetzgebung aus altgermanischen Verfassungstraditionen	160
c)	Die Begrüßung oder Ablehnung der Volksgesetzgebung als neuem Verfassungselement durch die Staatsrechts Wissenschaft nach 1919 sowie die Frage nach der praktischen Relevanz - Der Volksentscheid als „demokratischer Zierrat“ der Verfassung ohne echte Funktion?	164
2.	Die Entwicklung der staatsrechtlichen Beurteilung vor dem Hintergrund erster praktischer Erfahrungen - Volksgesetzgebung als fehlerhaftes aber dennoch zukunftsträchtiges Verfassungselement?	169
a)	Vom Radikalismus über die Demagogie zum politischen Missbrauch - Staatsrechtliche Bewertungen der Weimarer Volksgesetzgebungspraxis.....	170
b)	Die rechtspolitischen Rückschlüsse von der Verfassungswirklichkeit auf die Verfassungstheorie — Die Volksgesetzgebung als in ihrer Ausgestaltung fehlerhaftes aber dennoch zukunftsträchtiges Verfassungselement	171
3.	Carl Tannert und „Die Fehlgestalt des Volksentscheids“ - Analyse und Reformvorschlag zu den Art. 73 ff. WRV	173
4.	Carl Schmitt und die Volksgesetzgebung sowie ihre rechtspolitische Bedeutung in den wissenschaftlichen Verfassungsreformvorschlägen zur Weimarer Verfassungskrise 1930-1933	179
a)	Carl Schmitt und die Volksgesetzgebung	179
b)	Der Volksentscheid als Weg aus der Verfassungskrise? Volksgesetzgebung in den staatsrechtlichen Reichsreformvorschlägen 1930 — 1933	187
5.	Der Blick von außen — Die Weimarer Volksgesetzgebung aus der Perspektive französischer Staatsrechtler	191

Kapitel Hl

**Von der Weimarer Volksgesetzgebung
zur Volksabstimmung im „Führerstaat*“ — Hintergrund
wissenschaftlicher Auseinandersetzungen 1933 —1945** 202

A.	Die Entstehung des „Gesetzes über Volksabstimmung“ vom 14. Juli 1933 sowie seiner Ausführungsbestimmungen und der Unterschied zur Weimarer Volksgesetzgebung	203
1.	Die Entstehung des Volksabstimmungsgesetzes vom 14. Juli 1933	204
2.	Das nationalsozialistische Volksabstimmungsgesetz vom 14. Juli 1933 - Volksbeteiligung auf Anordnung von oben statt Volksbegehren und Beteiligungsquoten	210

3. Individuelle Durchführungsverordnungen statt allgemeiner gesetzlicher Regelung - Die Ausführungsbestimmungen zu den Volksabstimmungen im Dritten Reich	212
B. Die Volksabstimmungen des Dritten Reiches im Überblick	214
1. Die Volksabstimmung über den Austritt aus dem Völkerbund am 12. November 1933.....	215
2. Die Volksabstimmung über die Zusammenführung des Amtes von Reichspräsident und Reichskanzler in der Person Adolf Hitlers am 19. August 1934.	220
3. Die Volksabstimmung über die „Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich“ am 10. April 1938.....	225

Kapitel IV

Die Volksabstimmung im Führerstaat — Der wissenschaftliche Umgang mit dem Volksabstimmungsgesetz vom 14. Juli 1933 durch die Staatsrechtswissenschaft im Dritten Reich	230
---	-----

A. Das Volksabstimmungsgesetz vom 14. Juli 1933 im juristisch-dogmatischen Diskurs.....	236
1. Die Weitergeltung der Art. 73 - 76 WRV angesichts des neuen „Gesetzes über Volksabstimmung vom 14. Juli 1933“.....	237
2. Der Widerspruch zwischen Theorie und Praxis in Bezug auf die „beabsichtigte Maßnahme“ gemäß § 1 VAbstG.....	242
3. Die Verkündung und Ausfertigung beschlossener Maßnahmen oder Gesetze durch die Reichsregierung - § 3 VAbstG und die Vereinbarkeit von Volkssouveränität und Führerprinzip.....	246
4. Der rechtsdogmatische Umgang mit dem Volksabstimmungsgesetz vom 14. Juli 1933 - Ein Beispiel juristischer Argumentation im Sinne des Nationalsozialismus.....	249
B. Die rechtspolitische Funktion der Volksabstimmung in der nationalsozialistischen Staatsrechtswissenschaft: Die „demokratische“ Legitimierung des „germanischen“ Führerstaates durch Akklamation.....	250
1. Die wahrhaft „germanische“ Volksabstimmung statt der „fehlerhaften“ Weimarer Volksgesetzgebung - Eine historische Neubewertung.....	251
2. Das Volksabstimmungsgesetz im sich entwickelnden Führerstaat - Vom zentralen Staatsgrundgesetz zur unverbindlichen Grundlage politischer Akklamation in einer Diktatur.....	255

- 3. Führer und Volksabstimmung als Säulen einer neuen „germanischen Demokratie“ bei Wolfgang Endriss - Beispiel eines nationalsozialistischen Staatsmodells. 263
- 4. Die rechtspolitische Bewertung der konkreten Volksabstimmungsverfahren im Dritten Reich vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Weimarer Republik ... 266

Kapitel V

**Die Entscheidungen gegen Volksgesetzgebung
auf Bundesebene in der Bundesrepublik Deutschland -
Hintergründe der wissenschaftlichen Auseinandersetzung nach 1945** 270

- A. Die Entscheidung gegen eine Einführung bundesweiter Volksbegehren und Volksentscheide ins Grundgesetz 1948/49. 272
 - 1. Die Volksgesetzgebung in den Vorentwürfen der Parteien, des Deutschen Büros für Friedensfragen sowie im „Bayerischen Entwurf eines Grundgesetzes“. 273
 - 2. Die endgültige Ablehnung der Volksgesetzgebung auf der Herrenchiemseekonferenz und im Parlamentarischen Rat 278
- B. Die Entscheidung der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages (1971 - 1976) gegen eine Einführung der Volksgesetzgebung auf Bundesebene. 283
- C. Die Entscheidung der Gemeinsamen Verfassungskommission (1991 — 1994) gegen Volksbegehren und Volksentscheid in einer gesamtdeutschen Verfassung. 289
 - 1. Die Volksgesetzgebung in wichtigen Verfassungsentwürfen und verfassungspolitischen Empfehlungen 1989/90. 292
 - 2. Die erneute Entscheidung gegen eine Einführung der Volksgesetzgebung ins Grundgesetz in der Gemeinsamen Verfassungskommission. 295
 - a) Die 6. Kommissionssitzung am 14. Mai 1992 — Erste deutliche Anzeichen für eine Entscheidung gegen Volksentscheid und Volksbegehren. 296
 - b) Die Sachverständigenanhörung am 17. Juni 1992. 300
 - c) Die endgültige Entscheidung in der 17. Kommissionssitzung und die ablehnende Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission 305
 - 3. Die Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat - Das Scheitern der Volksgesetzgebung auch, aber nicht nur wegen „schlechter Weimarer Erfahrungen“. 306

Kapitel VI

**Der Streit um die „Weimarer Erfahrung“
mit Volksentscheid und Volksbegehren — Ausdruck
der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Volksgesetzgebung
in der Bundesrepublik Deutschland** 309

- A. Die „schlechte Weimarer Erfahrung“ mit Volksbegehren und Volksentscheid in der Forschung der frühen Bundesrepublik - Bildung einer bis heute „herrschenden Meinung“..... 315
1. Ernst Fraenkel und Karl Dietrich Bracher - „schlechte Weimarer Erfahrungen“ mit der Volksgesetzgebung als Bestandteil von Demokratietheorie und Verfassungsanalyse..... 315
 - a) Ernst Fraenkel (1958) - Volksgesetzgebung als Gefahr für den Parteienstaat 315
 - b) Karl Dietrich Bracher - Weimars Untergang als Argument für ein rein repräsentatives Verfassungsgefüge..... 320
 2. Schlechte Erfahrungen mit Volksgesetzgebung in der Weimarer Verfassungswirklichkeit - Ursprünge und weitere Faktoren der Meinungsbildung in der frühen Bundesrepublik..... 325
 - a) Die Volksentscheide „Fürstenenteignung“ und „Young-Plan“ als Grundlagen der „Weimarer Erfahrung“..... 325
 - b) Karl J. Newman (1965) - Der Volksentscheid gegen den Young-Plan und die „plebiszitär-revolutionäre Flut“..... 331
 - c) Die nationalsozialistischen Plebiszite und die Bewertung der Weimarer Volksgesetzgebung..... 333
 3. Die „schlechte Weimarer Erfahrung“ in der bundesrepublikanischen Staatsrechtswissenschaft und ihre Funktion für die Auslegung des Art. 20 II S. 2 GG 335
 4. Die sich bis Ende der 60er Jahre herausbildende „herrschende Meinung“ von „schlechten Weimarer Erfahrungen“ mit Volksbegehren und Volksentscheid ... 339
 5. Fortführung und Bestätigung bewährter Deutungen bis in die Gegenwart 341
- B. Von der Relativierung der herrschenden Meinung bis zur „guten Weimarer Erfahrung“ - Revisionistische Tendenzen in der bundesrepublikanischen Wissenschaft seit Ende der 60er Jahre..... 351
1. Reinhard Schiffers (1971), Ulrich Schüren (1978) und die „ambivalente Wirkung“ von Volksentscheid und Volksbegehren in der Weimarer Republik - Wegbereiter einer differenzierteren Betrachtungsweise..... 352
 2. Das Ende der „Plebisphebie“ der Nachkriegszeit - Die Neubewertung bisheriger Darstellungen und Sichtweisen in Teilen der Wissenschaft..... 357
 3. Otmar Jung und die These einer Gleichwertigkeit oder sogar Überlegenheit plebiszitärer Problemlösungsverfahren in der Weimarer Republik seit den 80er Jahren..... 364

4. Die Frage nach einer einheitlichen Gegenposition zur herrschenden Meinung in der Gegenwart und die Konsequenz der historischen Neubewertung für die Auslegung des Grundgesetzes	373
5. Die Kontroverse Jung contra Meineke (1992-1996) - Bisheriger Höhepunkt der wissenschaftlichen Diskussion vor dem Hintergrund der Gemeinsamen Verfassungskommission	375
Schlussbetrachtung	379
Quellen- und Literaturverzeichnis	382
Sachverzeichnis	415