

CARL SCHMITT

---

# Volksentscheid und Volksbegehren

Ein Beitrag zur Auslegung  
der Weimarer Verfassung und zur Lehre  
von der unmittelbaren Demokratie

Neuausgabe mit Korrekturen und  
editorischer Nachbemerkung



Duncker & Humblot · Berlin

CARL SCHMITT

Volksentscheid und Volksbegehren



CARL SCHMITT

---

# Volksentscheid und Volksbegehren

Ein Beitrag zur Auslegung  
der Weimarer Verfassung und zur Lehre  
von der unmittelbaren Demokratie

Neuausgabe mit Korrekturen und  
editorischer Nachbemerkung



Duncker & Humblot · Berlin

Veröffentlicht unter Mitwirkung  
des wissenschaftlichen Beirats  
der Carl-Schmitt-Gesellschaft e.V.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Lizenzausgabe für Duncker & Humblot, Berlin, 2014  
Mit freundlicher Genehmigung des Verlags  
Walter de Gruyter, Berlin  
© Walter de Gruyter GmbH & Co. KG, Berlin/Boston 1927.  
All rights reserved.

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISBN 978-3-428-13958-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-53958-1 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-83958-2 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorbemerkung

Die vorliegende Abhandlung beruht auf einem Vortrag, den ich am 11. Dezember 1926 in der Juristischen Gesellschaft zu Berlin gehalten habe. Der letzte, das Problem der unmittelbaren Demokratie behandelnde Teil ist weiter ausgeführt als es in dem Vortrag geschehen war. Die Auslegung einer modernen demokratischen Verfassung führt eben notwendig zu grundsätzlichen Fragen der Demokratie. So ergab sich die Behandlung eines Kapitels der allgemeinen Staatslehre, das in Deutschland bisher fast ganz vernachlässigt geblieben ist; überhaupt wurde die fundamentale Frage „Volk“ und „Demokratie“ bisher ja nur soziologisch behandelt und gelangte über Feststellungen, wie sie *Robert Michels* in der „Soziologie des Parteiwesens“ oder *H. W. Mallock* in den „Limits of Pure Democracy“ machten, kaum hinaus, d. h. man sprach von der Unvermeidlichkeit einer „Oligarchie“ und dergleichen, während es hier darauf ankommt, für die politische Theorie und die allgemeine Staatslehre klare und brauchbare Unterscheidungen zu gewinnen.



## Inhalt

- I. Das Volksgesetzgebungsverfahren ..... 9  
Die verschiedenen Funktionen des Volkstentscheids. – Das Volksbegehren nach Art. 73 Abs. 3 RV. ist weder Referendums- noch einfache Gesetzes-Initiative. – Es ist Einleitung eines durchgängigen Volksgesetzgebungsverfahrens. – Folgerungen aus der Einheitlichkeit dieses Verfahrens.
- II. Die vom Volksgesetzgebungsverfahren ausgeschlossenen Angelegenheiten ..... 21  
Mangel an Systematik in der Regelung dieser Frage. – Der Streit um die Auslegung des Art. 73 Abs. 4 RV. – Die Beweisgründe Triepels. – Der Standpunkt der Reichsregierung. – Kritik der Beweisgründe Triepels: a) die Entstehungsgeschichte; b) der Wortlaut des Art. 73 Abs. 4 RV. – Gründe für den Ausschluß aller Geldgesetze; a) der Haushaltsplan als Ausdruck der Einheit eines geordneten, staatlichen Finanzwesens; b) verfassungsgeschichtliche Bestätigung der Maßgeblichkeit des Zusammenhangs; c) die allgemeine Tendenz zur Einschränkung der Initiative bei Geldgesetzen. – Wer entscheidet darüber, was ein Geldgesetz ist?
- III. Die natürlichen Grenzen der unmittelbaren Demokratie ..... 48  
Die verschiedene Bedeutung des Wortes „Volk“. – Die Akklamation als das demokrati-



sche Urphänomen. – Die Wirkung der geheimen Einzelabstimmung: Abhängigkeit von formulierten Fragen; das Volk kann nur Ja oder Nein sagen. – Folgerungen für die Volksinitiative. – Vom Volksbegehren ausgeschlossene Materien. – Grundsätzliche Bemerkungen zur politischen Theorie der reinen Demokratie.

### Anhang

Editorische Nachbemerkung .....	85
Korrekturbemerkungen Carl Schmitts .....	87
Namenverzeichnis .....	90

## I. Das Volksgesetzgebungsverfahren

Volksbegehren (oder Volksinitiative) und Volksentscheid (oder Referendum) sind beides Einrichtungen der sog. unmittelbaren oder reinen Demokratie. Beide werden oft ungenau als Unterarten des Referendums bezeichnet<sup>1</sup>, was nur möglich ist, wenn man den farblosen Ausdruck Volksabstimmung mit Referendum gleichsetzt, und was zur Folge hat, daß die eigenartigen Besonderheiten des Volksbegehrens völlig verloren gehen. Begrifflich und geschichtlich sind Volksbegehren und Volksentscheid so verschieden, daß man das Wort Referendum als gemeinsame Bezeichnung vermeiden sollte. Der Volksentscheid hat sich nach dem Vorbild schweizerischer Kantone und amerikanischer Einzelstaaten in demokratischen Verfassungen mannigfach entwickelt. Ursprünglich ein wirkliches „Referendum“, d. h. eine Berichterstattung an das Volk und ein Bestätigungsbeschluß des Volkes gegenüber der Volksvertretung – als des Vollmachtgebers gegenüber dem Bevollmächtigten –,

---

<sup>1</sup> Der Abgeordnete *Schultz-Bromberg* im Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung (Protokolle, Drucksachen Nr. 391, S. 165): „Das Referendum kommt in zweierlei Arten vor, nämlich als Bestätigungsbeschluß oder als Initiativbegehren.“ Auch *Anschütz*, Kommentar, 3./4. Auflage S. 223, rechnet das Volksbegehren zum Referendum und nennt den Volksentscheid „Referendum im engeren Sinne“.

hat er heute ganz verschiedene Funktionen. Im Interesse der begrifflichen Klarheit ist es vor allem nötig, auch innerhalb der Fälle des Volksentscheidens den Ausdruck Referendum zu beschränken, und zwar auf die Fälle, in denen ein Beschluß der gesetzgebenden Körperschaft vorliegt, also die Fälle des *Referendum post legem*<sup>2</sup>, während ein Volksentscheid, der ohne einen solchen Beschluß unmittelbar auf Volksbegehren zustande kommt, offenbar zwar ein Volksentscheid aber kein eigentliches Referendum ist. Diese Unterscheidung wird durch die weitere Betrachtung bestätigt werden.

Nach der Weimarer Verfassung findet ein Volksentscheid in fünf Fällen statt, die im § I des Gesetzes über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921 zusammenfassend aufgezählt sind: er kann gegenüber jedem vom Reichstag beschlossenen Gesetz vom Reichspräsidenten angeordnet werden (Art. 73 Abs. 1 RV.); er kann ferner auf Anordnung des Reichspräsidenten bei Einspruch des Reichsrates gegen einen Beschluß des Reichstags eintreten (Art. 74 Abs. 3); der Einspruch erhebende Reichsrat kann ihn bei einer vom Reichstag beschlossenen Verfassungsänderung verlangen (Art. 76 Abs. 2); ein Zwanzigstel der stimmberechtigten Wähler kann ihn gegenüber einem vom Reichstag beschlossenen Gesetz verlangen, wenn dessen Verkündung nach Art. 72 auf Antrag von einem Drit-

---

<sup>2</sup> Diese Unterscheidung bei *Signorel*, Le Référendum législatif, Toulouser These 1893, S. 108 ff. Die Fälle der Initiative sind infolgedessen ein Référendum antérieur (*ante legem*).

tel des Reichstages ausgesetzt ist (Art. 73 Abs. 2); endlich ist nach Art. 72 Abs. 3 ein Volksentscheid herbeizuführen, wenn ein Zehntel der stimmberechtigten Wähler unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfes das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellt. In diesem letzten Fall, der hier am meisten interessiert, findet der Volksentscheid nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen wird.

In den aufgezählten fünf Fällen sind verschiedene Funktionen des Volksentscheids in verschiedenartiger Weise verbunden. Soweit ein Beschluß des Reichstages vorliegt, ist die *Bestätigung* oder Nichtbestätigung dieses Beschlusses Sache des Volksentscheids, sodaß die eigentliche Referendumsfunktion noch vorhanden ist, jedoch nur neben andern Funktionen. Meistens soll gleichzeitig über eine Art Veto eines obersten Reichsorgans oder doch über eine zwischen den obersten Reichsorganen (Reichstag, Reichspräsident, Reichsrat) bestehende Meinungsverschiedenheit oder über einen Konflikt durch das Volk als die höchste und letzte Instanz entschieden werden. Diese Funktion der *Entscheidung* hatte *Hugo Preuß* als den eigentlichen Sinn des Volksentscheids ursprünglich allein im Auge<sup>3</sup>; ihr entspricht auch der Ausdruck „Volksentscheid“. Beim Volksentscheid auf Antrag von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten

---

<sup>3</sup> Protokolle, S. 166; näheres im dritten Abschnitt dieser Abhandlung.