STAATSOBERHAUPT, VOLK UND VOLKSVERTRETUNG

Gedanken zur direkten Demokratie nach der deutschen Reichsverfassung von 1919

István Szabó*

1. Einführung

Republikanische Verfassungen beginnen in der Regel mit der Erklärung der Ausschließlichkeit der Volksherrschaft, was auch in der hier analysierten Weimarer Reichsverfassung nicht anders war.[1] Die Beteiligung des Volkes an der Staatsgewalt erfolgt über das Parlament. Die Bürger wählen Vertreter, und die so entstandene Volksvertretung wird zum Träger der Volksherrschaft.

Allerdings ermöglichten bereits seit dem 18. Jahrhundert die Verfassungen einiger Staaten, dass das Volk – unter Umgehung seiner gewählten Vertreter – Entscheidungen direkt treffen konnte,[2] was wir als direkte Demokratie bezeichnen. Nach der Definition in der Fachliteratur ist direkte Demokratie jede Form der demokratischen Machtausübung, bei der die Wähler ihren Willen durch Abstimmung zum Ausdruck bringen.[3] Im weiteren Sinne

* Universitätsprofessor, Katholische Universität Pázmány Péter, Fakultät für Rechts- und Staatswissenschaft. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5150-731X

1 „Das Deutsche Reich ist eine Republik. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." [WRV Art. 1.]

2 László Komáromi: Representative government and direct democracy: Italy and the main direct democratic traditions in Europe in the 19th–20th centuries. *Iustum Aequum Salutare,* 2014/2. 146–148.; Komáromi, László: Demokrácia és diktatúra: Népszavazási tapasztalatok a két világháború közti Európából. In: Máthé, Gábor – Révész, T. Mihály – Gosztonyi, Gergely (Hrsg.): *Jogtörténeti Parerga.* Budapest, ELTE Eötvös, 2013. 216–219.

3 Komáromi, László: Népszavazás és népi kezdeményezés. In: Jakab, András – Könczöl, Miklós – Menyhárd, Attila – Sulyok, Gábor (Hrsg.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* 2023. [1]. http://ijoten.hu/szocikk/nepszavazas-es-nepi-kezdemenyezes

gehören auch Entscheidungen in Personalangelegenheiten dazu,[4] sogar die Wahl des Staatspräsidenten durch das Volk kann hierher gezählt werden. Auch im Zusammenhang mit der Weimarer Reichsverfassung gab es solche Standpunkte.[5] Die Anwendungsmöglichkeiten der direkten Demokratie wurden in den Verfassungen nach dem Ersten Weltkrieg sehr umfangreich gestaltet.[6] In Deutschland wurde die Akzeptanz der direkten Demokratie 1919 vielleicht noch dadurch verstärkt, dass die geplanten Volksabstimmungen zu territorialen Fragen (die später zwar größtenteils scheiterten),[7] eine gewisse Hoffnung auf den Erhalt einzelner Teile des Staatsgebiets weckten können.

Wenn wir nach dem Grund für die Entstehung der direkten Demokratie suchen, kann es sich nur um die Zertrennung zwischen dem Willen des Volkes und dem seiner Vertreter handeln. Wenn die Gewählten immer die gleiche Position wie die Wähler vertreten würden, wäre die Entziehung des Entscheidungsrechts überflüssig. Im nächsten Punkt werden wir untersuchen, warum es zu einer Trennung zwischen dem Willen der Wähler und dem der Gewählten kommen kann, d. h. was die Einführung der direkten Demokratie in die Arbeitsweise des Staates notwendig macht.

Bevor wir zum nächsten Punkt übergehen, müssen wir jedoch noch eine weitere Frage klären. Wenn der Volkswille nicht direkt, sondern in repräsentativer Form zum Ausdruck kommt, kann dies dann ausschließlich über das Parlament geschehen? Die Weimarer Reichsverfassung war auch in dieser Hinsicht einzigartig, da sie neben der Volksvertretung (Reichstag) auch dem Staatsoberhaupt (Reichspräsident) eine solche Rolle zuwies. In der deutschen Verfassungsauffassung nach dem Ersten Weltkrieg waren die Begriffe Demokratie und Parlamentarismus nicht unbedingt miteinander verbunden.[8] Den vom Volk gewählten Reichsorganen wurde die gleiche Legitimität zugesichert, d. h. sowohl das Staatsoberhaupt als auch die Volksvertretungskammer

4 Ibid. [1].

5 Johannes Rux: *Direkte Demokratie in Deutschland. Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland, und ihren Ländern.* Baden-Baden, Nomos, 2008. 117–118.; Werner Frotscher: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Verfassungsrecht – Verfassungsentwicklung. In: Tilman Evers (Hrsg.): *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik.* Hofgeismar, Evangelische Akademie, 1988. 26.

6 Komáromi (2013) aaO. 219–220.

7 Komáromi, László: A területi népszavazások kérdése az első világháború után, különös tekintettel Magyarországra. *Kisebbségvédelem,* 2. különszám (2020) 177–179.; László Komáromi: The Question of Territorial Plebiscites after the First World War with Special Regard to Hungary. *Kisebbségvédelem,* 2. Special Issue (2020) 172–175.

8 Ernst Rudolf Huber: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789.* Band 6. Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, Kohlhammer, 1981. 43.

des Parlaments waren Vermittler des Volkswillens. Wenn der Reichstag handlungsunfähig wurde, wurde der Reichspräsident als „Ersatzorgan" betrachtet, das vorübergehend die Befugnisse der Volksvertretung übernehmen konnte.[9]

In diesem Zusammenhang erhielt das Staatsoberhaupt eine besondere Vermittlerrolle in Konflikten zwischen dem Volk und seinen Vertretern. Wenn die Volksvertretung (der Reichstag) nicht im Sinne der Wähler handelte, die sie beauftragt hatten, konnte der Reichspräsident den Wählern den Weg für eine direkte Entscheidung ebnen. Das heißt, die Wähler konnten mit den Mitteln der direkten Demokratie den Willen ihrer gewählten Vertreter überstimmen.

Darauf habe ich im Titel meiner Studie hingewiesen. Der Reichspräsident als Vermittler im Konflikt zwischen Volk und Volksvertretung. Aus der Weimarer Reichsverfassung greife ich diejenigen Elemente der direkten Demokratie auf, die mit dieser Funktion des Reichspräsidenten in Verbindung gebracht werden können.

Dazu ist es jedoch unerlässlich, die zuvor erwähnte Frage zu klären, wie es zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen den Wählern und der sie vertretenden parlamentarischen Kammer kommen kann. Wie bereits erwähnt, sind aus diesem Grund die Instrumente der direkten Demokratie und insbesondere die Vermittlerrolle des Reichspräsidenten erforderlich.

2. Was kann dazu führen, dass sich der Wille der Wähler und ihrer gewählten Vertreter voneinander entfernt?

Die kurze Antwort auf die oben gestellte Frage lautet wie folgt: das freie Mandat. Bei einem gebundenen Mandat ist es sinnlos, ein Referendum abzuhalten, da das Ergebnis des Referendums ohnehin mit der Entscheidung des Gesetzgebungsorgans übereinstimmen würde. Mit der an die Weisungen der Wähler gebundenen Abstimmung war in der Regel auch die freie Abberufbarkeit der Gesandten verbunden, was auch ohne Weisungsrecht einen starken Einfluss der Wähler sicherstellte. Aus diesem Grund schließt das freie Mandat nicht nur die Weisungen der Abgeordneten aus, sondern auch deren Abberufung durch ihre Wähler. Der Kern des freien Mandats besteht darin, dass der aktuelle Wille der Abgeordneten und der Vertretenen voneinander abweichen kann. Hier stellt sich die Frage, ob wir alle Entscheidungen ohne Einschränkungen dem freien

[9] Ibid. 320–321.

Ermessen der gewählten Abgeordneten überlassen oder ob in bestimmten Fällen auch die Wähler eingreifen können.

Ein völlig freies Mandat gibt es nicht, da das Mandat der Abgeordneten befristet ist.[10] Der Gesetzgebungsorgan hat eine im Voraus festgelegte Wahlperiode, nach deren Ablauf auch das Mandat der Abgeordneten erlischt. Die Frage lautet also genauer gesagt: Soll die für eine Wahlperiode erteilte Befugnis unbegrenzt sein, oder sollen die Wähler auch während der Wahlperiode in gewissem Umfang Einfluss auf die Entscheidungsprozesse nehmen können?

Es lohnt sich, dieses Thema anhand der Weimarer Republik zu untersuchen, da deren Staatsordnung zu denjenigen gehörte, die der direkten Demokratie den größten Spielraum ließen. Die Weimarer Reichsverfassung strebte einerseits danach, den Willen der Wähler in der Zusammensetzung der Volksvertretung so genau wie möglich widerzuspiegeln, und andererseits danach, dass dies nicht nur zum Zeitpunkt der Wahlen, sondern kontinuierlich der Fall sein sollte.

Die erste Annahme – die möglichst genaue Widerspiegelung des Wählerwillens in der Volksvertretung – lässt sich leichter belegen. Das rein proportionale Wahlrecht ohne Prozent-Hürde diente eindeutig dem Ziel, dass die Zusammensetzung des Reichstags ein möglichst genaues Spiegelbild des Wählerwillens sein sollte.

Die zweite Annahme – dass sich der Wille der Wähler nicht nur zum Zeitpunkt der Wahlen, sondern kontinuierlich in der Volksvertretung widerspiegelt – bedarf einer ausführlicheren Erläuterung und ist im Wesentlichen Gegenstand dieser Studie. Wie bereits erwähnt, ermöglicht das freie Mandat eine Trennung zwischen dem aktuellen Willen der Abgeordneten und dem der Vertretenen. In Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung habe ich jedoch die Hypothese aufgestellt, dass sie neben der Anerkennung des freien Mandats auch eine kontinuierliche Widerspiegelung des Willens der Wähler in der Volksvertretung anstrebte. Dies konnte die Verfassung mit einem breiten Spektrum an Instrumenten der direkten Demokratie erreichen.

Und hier möchte ich auch die allgemeine Definition der direkten Demokratie aus dem vorigen Punkt ein wenig umformulieren. Dort haben wir unter direkter Demokratie jede demokratische Machtausübung verstanden, bei der die Wähler ihren Willen durch Abstimmung zum Ausdruck gebracht haben.[11] Jetzt aber zählen wir zu diesem Kreis (dem Kreis der direkten Demokratie) jene Elemente,

[10] Dezső, Márta: A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai. In: Tóth, Károly (Hrsg.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* Szeged, JATE ÁJK Tudományos Bizottság, 1996. 189–190.

[11] Komáromi (2023) aaO. [1].

die den Wählern während der Dauer der Wahlperiode die Möglichkeit bieten, in die Entscheidungsfindung einzugreifen. In einer reinen repräsentativen Demokratie kann die Volksvertretung in bestimmten Wahlperioden neu gewählt werden, aber vor Ablauf des Wahlzyklus kann sie in keiner Weise in die Ausübung der öffentlichen Gewalt eingreifen. Wenn dies in irgendeiner Weise möglich ist, handelt es sich um ein Instrument der direkten Demokratie. Und wie wir im nächsten Punkt sehen werden, schließe ich hier auch die Auflösung des Parlaments mit ein. Denn auch in diesem Fall können die Wähler vor Ablauf der Wahlperiode der Volksvertretung ihre Meinung bilden.

Wie ich bereits erwähnt habe, werden wir die detaillierte Behandlung des Themas jedoch auf diejenigen Fälle beschränken, in denen das Staatsoberhaupt als Vermittler aufgetreten ist.

3. Die Auflösung des Reichstages durch das Staatsoberhaupt

In der Fachliteratur nach dem Zweiten Weltkrieg wird unter den Formen der direkten Demokratie vor allem die Volksabstimmung genannt. Bei der Übersicht über die Formen der direkten Demokratie wird jedoch die Auflösung des Reichstags durch das Staatsoberhaupt nicht erwähnt.[12]

Gerhard Anschütz – einer der bekanntesten Verfassungsrechtler der Weimarer Zeit – betrachtete jedoch die Auflösung des Reichstags durch das Staatsoberhaupt und die Volksabstimmung als eng miteinander verbundene Rechtsinstitute. In seinem Verfassungskommentar schrieb er Folgendes:

> „Wie nach altem, so steht auch nach neuem Recht dem obersten Träger der Regierungsgewalt das Recht der Auflösung des Parlaments zu. Dieses Recht paart sich heute mit jenem andern, kraft dessen der Reichspräsident gegen gesetzgeberische Beschlüsse des Reichstages den Volksentschied anrufen kann (Art. 73 ff.). Hier wie dort appelliert

[12] Rux aaO. 116–130.; Hanns-Jürgen Wiegand: *Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte.* Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004. 24–66.; Frotscher aaO. 26.; Gebhard Kirchgässner – Lars P. Feld – Marcel R. Savioz: *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungsund exportfähig.* München, Franz Vahlen, 1999. 146–149.; Reinhard Schiffers: „Weimarer Erfahrungen": Heute noch eine Orientierungshilfe? In: Theo Schiller – Volker Mittendorf (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven.* Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002. 66–67.

> der Reichspräsident von den Gewählten an die Wähler, von der Volksvertretung an das Volk selbst.“[13]

Volksabstimmung über die Beschlüsse des Parlaments (was wir in Punkt 5 im Detail besprechen werden), und die Auflösung des Parlaments behandelt Anschütz völlig gleich. In beiden Fällen wendet sich der Reichspräsident an die Wähler und fragt sie, ob sie mit der Tätigkeit ihrer gewählten Vertreter einverstanden sind. Dieser Zusammenhang besteht nicht nur bei einem vom Präsidenten angeordneten Referendum über Parlamentsbeschlüsse, sondern auch bei anderen Fällen von Referenden. Der Reichspräsident konnte vom Parlament verabschiedete Gesetzesentwürfe einem Referendum unterziehen, um das Inkrafttreten von Gesetzen zu verhindern, die dem Willen des Volkes zuwiderliefen. Dieser Gedanke lässt sich jedoch generell mit der Institution des Referendums in Verbindung bringen, da Referenden in der Regel dann initiiert werden, wenn eine Entscheidung getroffen werden will, die vom Willen des Parlaments abweicht. Hier können wir wieder auf das Problem des gebundenen vs. freien Mandats zurückkommen, da gerade das freie Mandat die Entstehung dieser Situation (die Meinungsverschiedenheit zwischen den Gewählten und den Wählern) ermöglicht.

Die Abschaffung der Auflösung des Parlaments als Instrument der direkten Demokratie ist das Ergebnis eines Wandels in der Denkweise. Was ist das Ziel der Auflösung? In der Zusammenfassung werden wir auch darauf eingehen, dass nach dem Zweiten Weltkrieg immer mehr Verfassungen darauf abzielen, die Wahlperiode des Parlaments vollständig auszufüllen. „Das wichtigste Ziel des Regierungssystems ist nämlich die Wahrung der Stabilität und Funktionsfähigkeit […]”[14]. Nach dieser Denkweise kann das Staatsoberhaupt nur ein Parlament auflösen, das handlungsunfähig (arbeitsunfähig) geworden ist.

In historischer Hinsicht müssen wir auch die Stellung des Staatsoberhauptes, das zur Auflösung berechtigt ist, im System der Gewaltentrennung untersuchen. Ist es Teil der Exekutive oder eine neutrale Gewalt, die von den klassischen Gewalten getrennt ist? Im ersten Fall ist die Auflösung eine Befugnis der Exekutive, im zweiten Fall hingegen nicht.[15] Ist das Staatsoberhaupt eine

---

[13] Gerhard Anschütz: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* Berlin, G. Stilke, 1933. 195.

[14] Petrétei, József: *A köztársasági elnöki intézmény a magyar alkotmányjogban 1989–2014.* Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2018. 487.

[15] Szente, Zoltán: 28. § [Az Országgyűlés megbízatásának kezdete és megszűnése]. In: Jakab, András (Hrsg.): *Az Alkotmány kommentárja.* Budapest, Századvég, 2009. [37]–[40].

neutrale Macht, kann es nur bei Störungen der Staatsgeschäfte eine aktive Rolle übernehmen. Im Zusammenhang mit der Auflösung des Parlaments bedeutet dies, dass es nur ein arbeitsunfähiges Gremium auflösen kann, d. h. wir kommen zu dem gleichen Schluss wie im vorigen Absatz.

In der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen herrschte jedoch noch eine andere Sichtweise vor, wonach das Staatsoberhaupt auch das arbeitsfähige Parlament auflösen konnte. Dies galt insbesondere für die Weimarer Republik. Daher umfasste der Zweck der Auflösung auch einen größeren Bereich als in den beiden vorangegangenen Absätzen dargelegt. Während in der vorangegangenen Argumentation das Ziel die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Legislative war, kam hier auch die Umgestaltung der von einer funktionsfähigen Legislative verfolgten politischen Linie in Betracht. Natürlich umfasst das Mehr auch das Weniger, d. h. auch hier konnte das handlungsunfähige Parlament aufgelöst werden, aber die Befugnisse des Staatsoberhauptes beschränkten sich nicht nur darauf.

All dies verleiht dem Begriff der Konfliktsituation eine neue Dimension. Auch die Arbeitsunfähigkeit des Parlaments kann zu Konflikten zwischen Regierung (Staatsoberhaupt) und Parlament führen,[16] d. h. die Konfliktsituation kann auch im ersten (engeren) Fall als Grund für die Auflösung auftreten. Im zweiten (erweiterten) Fall bedeutet der Konflikt jedoch eine politische Konfrontation mit dem funktionsfähigen Parlament. In Punkt 9 werden wir darauf eingehen, dass das Staatsoberhaupt im Sommer 1930 den Reichstag aufgelöst hat, weil diese die Aufhebung seiner Notverordnung beantragt hatte.[17] Das Parlament war funktionsfähig, da es einen Beschluss gefasst hatte, dessen Inhalt jedoch eine politische Aktion gegen das Staatsoberhaupt darstellte.

Ernst Rudolf Huber listete in seiner verfassungsgeschichtlichen Monografie vier mögliche theoretische Gründe für die Auflösung auf: a) die Schaffung einer Gesetzgebung, die den Willen der Wähler widerspiegelt; b) die Entscheidung über wichtige innen- und außenpolitische Fragen im Kampf zwischen den politischen Kräften; c) Konflikt zwischen der Regierung und dem Reichstag; d) Funktionsunfähigkeit der Gesetzgebung.[18] Die Aufzählung enthält natürlich

16 Petrétei aaO. 488.

17 „Nachdem der Reichstag heute beschlossen hat, zu verlangen, daß meine auf Grund des Artikel 48 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen vom 16. Juli außer Kraft gesetzt werden, löse ich auf Grund des Artikel 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf:“ [Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 18. Juli 1930. (RGBl. I. 299.)]

18 Huber aaO. 355.

auch die Auflösung eines funktionsunfähigen Gremiums, aber die ersten drei Fälle erfordern diese Bedingung nicht. Alle drei ermöglichen die Auflösung eines funktionsfähigen Parlaments.

Zurückkommend auf den Zusammenhang zwischen der Auflösung des Parlaments durch den Staatspräsidenten und der direkten Demokratie, bildete das Zitat von Gerhard Anschütz den Ausgangspunkt, in dem der renommierte Verfassungsrechtler die Auflösung mit einer Volksabstimmung verglich. Anschließend haben wir den Wandel in der Auffassung von der Funktion der Auflösung des Parlaments durch das Staatsoberhaupt untersucht. Aus Gründen, die sich aus dem politischen Konflikt mit dem funktionsfähigen Parlament ergaben, wurde sie auf die Auflösung des arbeitsunfähigen Gesetzgebungsorgans beschränkt. Die Auflösung des Parlaments durch das Staatsoberhaupt wurde jedoch gerade durch ihre (in den Hintergrund gedrängte) Funktion mit der direkten Demokratie in Verbindung gebracht. So ist es verständlich, warum die heutige Fachliteratur sie nicht zu den Instrumenten der direkten Demokratie zählt.

Wir müssen unsere Gedanken wieder von dort aus starten, dass die Zusammensetzung der Volksvertretung zum Zeitpunkt der Wahl stets den Willen der Wähler widerspiegelt, dass jedoch aufgrund des freien Mandats, während der Wahlperiode eine Diskrepanz zwischen beiden entstehen kann. Durch die Auflösung kann das Mandat der Volksvertretung jedoch auch vor Ablauf der Wahlperiode beendet werden, was zwangsläufig Neuwahlen nach sich zieht.[19] Somit ist die Auflösung geeignet, die Zusammensetzung der Volksvertretung vor Ablauf der Wahlperiode wieder an den aktuellen Willen der Wähler anzupassen. Wenn der Reichspräsident bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Wählern und den Gewählten regelmäßig den Reichstag auflöst, wird die Umsetzung des aktuellen Wählerwillens in der Volksvertretungskammer verstärkt.

Auch wenn das Staatoberhaupt nicht regelmäßig von seinem Recht auf Auflösung Gebrauch macht, kann diese Befugnis dennoch informelle Auswirkungen haben. Denn aus Sicht der Volksvertretung ist die Auflösung durch den Staatspräsidenten ein externer Faktor, d. h. die Abgeordneten müssen zu einem für sie nicht vorhersehbaren Zeitpunkt das Vertrauen ihrer Wähler wiedergewinnen. Wenn sie ihr Mandat dauerhaft behalten wollen, sind sie in einem solchen Umfeld auch ohne Auflösung viel eher gezwungen, die aktuelle Stimmung im Wähler ständig zu beobachten.

[19] Anschütz aaO. 195

Zusammenfassend lässt sich sagen: Wenn man versucht, die Entscheidungen der Volksvertretung einer Verfassung so stark wie möglich an den aktuellen Willen der Wähler zu binden, verschafft man den Wählern damit einen erheblichen Spielraum für die direkte Ausübung von Macht. In der Weimarer Reichsverfassung spielte das Recht des Reichspräsidenten zur Auflösung des Reichstags dabei eine wichtige vermittelnde Rolle.

4. Auflösung des Reichstages im Falle einer erfolglosen Abberufung des Reichspräsidenten

In Punkt 1 haben wir angesprochen, dass in einem weiteren Sinne auch die Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk als Institution der direkten Demokratie angesehen werden kann. Ebenso kann auch seine Abberufung durch Volksabstimmung in diesen Kreis eingeordnet werden,[20] da die Weimarer Reichsverfassung dies ebenfalls ermöglichte.[21] Diese Form der direkten Demokratie wird jedoch in der vorliegenden Studie nicht untersucht. Bei diesem Thema interessiert uns nicht direkt die Möglichkeit der Abberufung, sondern die damit verbundenen rechtlichen Konsequenzen. In diesem Punkt befassen wir uns ausschließlich mit diesen rechtlichen Konsequenzen.

Wenn die Mehrheit der Wähler die parlamentarische Initiative unterstützte, endete die Amtszeit des Staatsoberhauptes. Wenn die Wähler jedoch den Antrag des Reichstages abgelehnt und dem Reichspräsidenten erneut ihr Vertrauen ausgesprochen hatten, führte dies zur Auflösung des Reichstages.[22] Dazu war kein besonderer Auflösungsbeschluss erforderlich, da dies automatisch als Folge des Referendums eintrat.[23]

Im Zusammenhang mit dem Parlamentsauflösungsrecht des Reichspräsidenten haben wir versucht, die Absicht des Verfassungsgebers zu belegen, dass er bestrebt war, das Mandat der Volksvertretungskammer, das vom aktuellen Willen der Wähler abwich, zu beenden. Das in diesem Punkt behandelte Problem bestätigt diese Absicht des Verfassungsgebers nicht nur implizit, sondern auch explizit. Ein eindeutiger Beweis für die Absicht des Verfassungsgebers ist, dass eine Legislative, die nicht mehr den Willen der Wähler vertritt, nicht im Amt

20 Frotscher aaO. 26.

21 WRV Art. 43. Abs. (2)

22 Ibid.

23 Anschütz aaO. 253.

bleiben darf. Bei ihrer Wahl vertrat der Reichstag den aktuellen Volkswillen, aber die Ablehnung ihres Antrags durch die Wähler machte deutlich, dass sich dieser seitdem geändert hatte. In diesem Fall musste der Reichstag neu gewählt werden.

5. Volksabstimmung über vom Parlament verabschiedete Gesetzesentwürfe

Der Reichspräsident hatte auch in Bezug auf vom Parlament verabschiedete Gesetzesentwürfe außerordentliche Befugnisse, die ebenfalls mit der Institution der direkten Demokratie in Verbindung gebracht werden können. Gemäß dem üblichen Verfahrensablauf der republikanischen Verfassungen konnte der Präsident die ihm zur Ausfertigung und Verkündung vorgelegten Gesetzesentwürfe entweder verkünden oder zur erneuten Beratung an dem Parlament zurückverweisen. Wenn das Parlament den Entwurf erneut verabschiedete, war er verpflichtet, das Gesetz zu verkünden.

Gemäß der Weimarer Reichsverfassung konnte der Reichspräsident Gesetzesentwürfe jedoch nicht zur erneuten Beratung an den Reichstag zurückverweisen, sondern musste sie innerhalb einer Frist von einem Monat zur Volksabstimmung stellen.[24] In den im vorigen Absatz genannten Systemen verhandelt das Staatsoberhaupt mit den Abgeordneten mit freiem Mandat darüber, welche gesetzlichen Bestimmungen er für richtig hält. Hier hatte der Reichspräsident jedoch eine andere Funktion. Der Verfassungsgeber ermächtigt ihn, das Inkrafttreten von Gesetzen zu verhindern, die dem Volkswillen zuwiderlaufen.[25] Wenn der Präsident davon ausging, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz dem Willen der Wähler zuwiderlief, war es seine Aufgabe, dessen Inkrafttreten zu verhindern.

Auch hier lässt sich wieder die Absicht des Verfassungsgebers erkennen, die Umsetzung von Parlamentsbeschlüssen zu verhindern, die vom aktuellen Wählerwillen abweichen. Diese Absicht ist nicht so streng wie im vorigen Punkt, wo es um die Ablehnung der Abberufung des Reichspräsidenten durch ein Referendum geht. Im Falle der Ablehnung eines vom Reichstag verabschiedeten Gesetzes sind die rechtlichen Konsequenzen nicht mit dessen Auflösung

[24] WRV Art. 73. Abs. (1); Anschütz aaO. 388.; Richard Thoma: Grundbegriff und Grundsätze: In: Gerhard Anschütz – Richard Thoma (Hrsg.): *Handbuch des Deutschen Staatsrechts (2. Band)*. Tübingen, Mohr, 1932. 119–120.

[25] Walter Jellinek: Das einfache Reichsgesetz. In: Anschütz–Thoma (Hrsg.) aaO. 177.

und der Durchführung von Neuwahlen verbunden. Dahinter stand das zuvor diskutierte Recht des Reichspräsidenten auf Auflösung des Reichstags. Wenn er einen angenommenen Gesetzentwurf zur Volksabstimmung stellte, war er wahrscheinlich mit dessen Inhalt nicht einverstanden, sodass auch dies auf einen Konflikt zwischen der Regierung (des Reichspräsidenten) und des Reichstages zurückzuführen ist.[26] Wenn das Ergebnis der Volksabstimmung ihn bestätigte, konnte nach der Volksabstimmung auch die Auflösung des Reichstages auf die Tagesordnung gesetzt werden.

Der letzte Satz von Artikel 74 Absatz 3 steht in engem Zusammenhang mit dem gerade behandelten Artikel 73 Absatz 1 der Reichsverfassung. Letzterer bezog sich auf die Verkündung von Gesetzen, die trotz des Einspruches des Reichsrats vom Staatsoberhaupt verabschiedet worden waren, wobei dem Reichspräsidenten nicht nur eine, sondern drei Monate zur Verfügung standen. Er konnte diese Gesetze ebenfalls einem Referendum unterziehen, jedoch nicht innerhalb eines Monats, sondern innerhalb von drei Monaten. Auf die trotz des Einspruches des Reichsrats verabschiedeten Gesetze gehen wir in Punkt 7 näher ein.

6. Volksabstimmung über Finanzfragen

Die Volksabstimmung über Finanzfragen ist eng mit dem vorherigen Punkt verbunden. Auch hierbei handelte es sich nicht um ein eigenständiges Initiativrecht, sondern der Reichspräsident konnte eine solche Volksabstimmung nur im Zusammenhang mit einem vom Parlament verabschiedeten Gesetz anordnen. Alle anderen Wege zur Einleitung eines Referendums waren in diesem Bereich jedoch ausgeschlossen.[27] Ohne diese Verfassungsvorschrift hätten jedoch auch auf Initiative der Bürger Referenden zu Finanzfragen abgehalten werden können.

Es ist fast selbstverständlich, dass es auch hier zu Interpretationsstreitigkeiten über die genauen Themenbereiche kam. Die Verfassung übertrug die Anordnung von Volksabstimmungen über den Staatshaushalt, die Steuergesetze und das staatliche Besoldungssystem ausdrücklich in die ausschließliche Zuständigkeit

[26] Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band V: Die geschichtlichen Grundlagen des Staatsrechts*. München, C.H.Beck, 2000. 595.

[27] Anschütz aaO. 389–390.

des Reichspräsidenten.[28] Ich habe jedoch bewusst „Staatsfinanzen" geschrieben, da auch hier eine Debatte über die Auslegung (die genauen Grenzen der drei genannten Themenbereiche) geführt wurde.[29]

7. Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat

In Punkt 5 wurde bereits erwähnt, dass neben dem Reichstag, die die Volksvertretung wahrnahm, auch der Reichsrat, der sich aus Delegierten der Landesregierungen zusammensetzte, am Gesetzgebungsverfahren beteiligt war. Die Beratung der Gesetzesentwürfe begann immer in dem Reichstag, und der dort verabschiedete Textentwurf konnte vom Reichsrat auf die Tagesordnung gesetzt werden. Wenn letzterer mit dem Vorschlag einverstanden war, wurde er dem Reichspräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung vorgelegt.

Dies waren die Gesetze, die der Reichspräsident gemäß Artikel 73 Absatz 1 der Reichsverfassung innerhalb einer Frist von einem Monat verkündet hatte und die wir bereits unter Punkt 5 behandelt haben.

Wenn zwischen den beiden Kammern keine Einigung erzielt wurde, konnte der Reichstag den Einspruch des Reichsrats mit einer Zweidrittelmehrheit beschränken. Dies war der am Ende von Punkt 5 erwähnte Fall, in dem der Reichspräsident nicht einen, sondern drei Monate Zeit hatte, um das Gesetz zu verkünden. Dies konnte ebenso wie die mit Zustimmung des Reichsrats angenommenen Gesetze einem Referendum unterzogen werden. Wenn dir Reichstag im Falle einer Verfassungsänderung den Einspruch des Reichsrats einschränkte, konnte auch der Reichsrat selbst ein Referendum initiieren. Da diese Volksabstimmung jedoch nicht vom Reichspräsidenten initiiert wurde, werden wir nicht näher darauf eingehen.

In den beiden vorangegangenen Absätzen haben wir Fälle behandelt, in denen zwischen den beiden Gremien Einigkeit herrschte oder die Volksvertretung die Vorbehalte des Reichsrats einschränkte. Das Gesetzgebungsverfahren kam also in keinem der Fälle zum Stillstand, und ein Gesetzentwurf wurde dem Reichspräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung vorgelegt. Wenn der Reichspräsident ein Referendum anordnete, zielte dies auf die Ablehnung des

[28] WRV Art. 73. Abs (4).

[29] Anschütz aaO. 389–390.; Georg Kaisenberg: Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids im Reich und Länder. In: Anschütz–Thoma (Hrsg.) aaO. 207.

Gesetzentwurfs durch das Volk ab. Dies ist der in Punkt 5 behandelte Fall des Referendums.

Die Verfassung sicherte dem Reichspräsidenten jedoch auch die Befugnis zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten zu. Wenn der Reichsrat gegen einen Gesetzentwurf Einspruch erhob, musste dieser erneut im Reichstag behandelt werden. Erreichte der Entwurf bei der erneuten Abstimmung im Reichstag keine Zweidrittelmehrheit, wurde er abgelehnt. Der Reichspräsident konnte jedoch innerhalb von drei Monaten eine Volksabstimmung über die Meinungsverschiedenheit anordnen.[30] Hier ging es also nicht um die Aufhebung eines angenommenen Gesetzentwurfs, sondern um die Wiederbelebung eines im Gesetzgebungsverfahren blockierten Entwurfs. Auch dies ist jedoch eine Vermittlerrolle zwischen den Wählern und ihren gewählten Vertretern.

8. Die tatsächlich ausgeübten Zuständigkeiten

Während der 14-jährigen Existenz der Weimarer Republik machte der Reichspräsident von keinem seiner Rechte Gebrauch, ein Referendum anzusetzen,[31] und auch der Reichstag initiierte kein Referendum zur Abberufung des Staatsoberhauptes.[32] Zwei Referenden wurden auf Initiative der Wähler abgehalten,[33] die jedoch außerhalb der von uns untersuchten Elemente der direkten Demokratie liegen. Denn die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Wählern und der Volksvertretung führten nicht zu einem Referendum auf Initiative des Staatsoberhauptes, sondern auf Initiative der Wähler selbst. Wir gehen nicht auf die Details ein, schon allein deshalb, weil die Beteiligung in keinem der beiden Fälle, die in der Verfassung geforderte 50-Prozent-Hürde erreicht hat und somit beide Referenden ungültig waren.[34]

Die einzige in der Praxis angewandte Zuständigkeit war das in Punkt 3 behandelte Parlamentsauflösungsrecht. Dieses Recht wurde vom Reichspräsidenten jedoch sehr oft ausgeübt. In der kurzen, 14-jährigen Geschichte der Weimarer Reichsverfassung löste der Reichspräsident der Reichstag sieben Mal auf. Noch aussagekräftiger ist vielleicht die Tatsache, dass der Reichstag in

30 WRV Art. 74. Abs (3).

31 Huber aaO. 411.; Stern aaO. 595.

32 Huber aaO. 313.

33 Komáromi (2013) aaO. 220–221.

34 Komáromi (2013) aaO.

der Weimarer Republik kein einziges Mal seine volle Wahlperiode absolvierte, sondern jedes Mal durch die Auflösung des Reichspräsidenten beendet wurde.

Die Auflösung vom 20. Oktober 1924 begründete der Reichspräsident mit Schwierigkeiten bei der Regierungsbildung.[35] Obwohl in der Auflösungsverordnung vom 31. März 1928 als Grund das Fehlen bedeutender gesetzgeberischer Aufgaben angegeben wurde,[36] war auch dies in Wirklichkeit durch eine ähnliche Regierungskrise wie zuvor ausgelöst worden.[37] Die Auflösung vom 1. Februar 1933 begründete der Reichspräsident mit dem Fehlen einer arbeitsfähigen Mehrheit.[38] Im letzteren Fall wird ausdrücklich die Arbeitsunfähigkeit genannt. Wenn wir zu Punkt 3 zurückkehren, der Aufzählung von Ernst Rudolf Hubert, ist dies der vierte (in Punkt d) genannte Grund. Tatsächlich gehören auch die ersten beiden Fälle zu dieser Gruppe, da die Regierungskrise durch das Fehlen einer stabilen parlamentarischen Mehrheit ausgelöst wurde.

In drei Fällen löste der Reichspräsident die Volksvertretung aufgrund eines Konflikts zwischen der Regierung (dem Präsidenten) und des funktionsfähigen Reichstages auf, also aus einem Grund, der unter die Huber-Einteilung c) fällt. Die Auflösung am 13. März 1924 wurde durch die Ablehnung einer Verlängerung der parlamentarischen Ermächtigung der Reichsregierung ausgelöst.[39] Der Grund für die Auflösung am 18. Juli 1930 war die Aufhebung

---

[35] „Parlamentarische Schwierigkeiten machen die Beibehaltung der gegenwärtigen Reichsregierung und gleichzeitig die Bildung einer neuen Regierung auf der Grundlage bisher befolgten Innen- und Außenpolitik unmöglich. Auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung löse ich deshalb den Reichstag auf. [Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 20. Oktober 1924. (RGBl. I. 713.)]

[36] „Nachdem der Reichstag mit den gestern verabschiedeten Gesetzen das sogenannte Notprogramm erledigt hat, und da nicht zu erwarten ist, daß noch weitere größere gesetzgeberische Arbeiten in dieser Wahlperiode zum Abschluß gebracht werden können löse ich auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf.“ Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 31. März 1928. (RGBl. I. 136.)

[37] Der Vorschlag für ein Schulgesetz der vierten Regierung von Wilhelm Marx scheiterte im Reichstag, was zum Zerfall der Regierungskoalition führte. [Huber aaO. 165.]

[38] „Nachdem sich die Bildung einer arbeitsfähigen Mehrheit als nicht möglich herausgestellt hat, löse ich auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf, damit das deutsche Volk durch Wahl eines neuen Reichstags zu der neugebildeten Regierung des nationalen Zusammenschlusses Stellung nimmt.“ Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 1. Februar 1933. (RGBl. I. 45.)

[39] „Nachdem die Reichsregierung festgestellt hat, daß ihr Verlangen, die auf Grund der Ermächtigungsgesetze vom 13. Oktober und 8. Dezember 1923 (Reichsgesetzbl. I. S. 943, und 1179) ergangenen und von ihr als lebenswichtig bezeichneten Verordnungen zur Zeit unverändert fortbestehen zu lassen, nicht die Zustimmung der Mehrheit des Reichstages findet, löse ich auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf.“ Verordnung des

einer Notverordnung des Reichspräsidenten,[40] und auch die Auflösung am 12. September 1932 wurde durch einen ähnlichen Grund ausgelöst.[41]

Die Auflösung am 4. Juni 1932 begründete der Reichspräsident ausdrücklich damit, dass der Reichstag nicht mehr den Volkswillen vertrete.[42] Dies fällt unter Punkt a) der Huber-Einteilung.

Es gab keinen Fall, der unter die zweite Gruppe (b) der Huber-Einteilung fiel, d. h. der Reichspräsident wandte sich in wichtigen innen- oder außenpolitischen Fragen zur Entscheidung des Kampfes zwischen den politischen Kräften kein einziges Mal an die Wähler.

9. Die historischen Wurzeln der direkten Demokratie (Wähleranweisungen, Abberufbarkeit)

In Punkt 2 habe ich die direkte Demokratie mit Wähleranweisungen und der Abberufbarkeit von Abgeordneten verglichen. Wir betrachteten sie nicht als eine neue Institution, sondern als ein begrenztes Fortbestehen der Regeln der Staatsführung aus der Zeit vor dem freien Mandat. Denn das Referendum weist mit den Wahlanweisungen an die Abgeordneten und die Auflösung des Parlaments mit der Abberufung ähnliche Merkmale auf.

Die erste Behauptung – der Zusammenhang zwischen Volksabstimmung und Wahlanweisung – lässt sich auch mit dem geltenden ungarischen Volksabstimmungsgesetz gut belegen. Wenn das Ergebnis einer Volksabstimmung durch einen Parlamentsbeschluss in geltendes Recht umgewandelt wird, kommt das gebundene Mandat auch formal zum Tragen. Im Vergleich zum Ständewesen

---

Reichspräsidenten betreffend die Auflösung des Reichstages. Vom 13. März 1924. (RGBl. I. 173.)

40 „Nachdem der Reichstag heute beschlossen hat, zu verlangen, daß meine auf Grund des Artikel 48 der Reichsverfassung erlassenen Verordnungen vom 16. Juli außer Kraft gesetzt werden, löse ich auf Grund des Artikel 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf:“ Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 18. Juli 1930. (RGBl. I. 299.)

41 „Auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung löse ich den Reichstag auf, weil die Gefahr besteht, daß der Reichstag die Aufhebung meiner Notverordnung vom 4. September d. J. verlangt.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 12. September 1932. (RGBl. I. 441.)

42 „Auf Grund des Artikels 25 der Reichsverfassung löse ich mit sofortiger Wirkung den Reichstag auf, da er nach dem Ergebnis der in den letzten Monaten stattgehabten Wahlen zu den Landtagen der deutschen Länder dem politischen Willen des deutschen Volkes nicht mehr entspricht.” Verordnung des Reichspräsidenten über die Auflösung des Reichstages. Vom 4. Juni 1932. (RGBl. I. 255.)

besteht der Unterschied darin, dass die Wähler ihre Abgeordneten (Gesandten) nicht einzeln instruieren, sondern alle Wähler gemeinsam alle Abgeordnete instruieren. Dies ist im aktuellen ungarischen Volksabstimmungsgesetz verankert.[43]

Wenn das Referendum nicht durch einen Parlamentsbeschluss in geltendes Recht umgewandelt wird, sondern das Referendum direkt Gesetzeskraft erlangt, kommt es zu einer Entziehung der Zuständigkeit. Die Anweisung und die Entziehung der Zuständigkeit führen jedoch zum gleichen Endergebnis. Es besteht nämlich kein wesentlicher Unterschied zwischen der Entscheidung, die durch das Referendum getroffen wurde, noch vom Parlament verabschiedet zu werden, oder ohne dessen Mitwirkung sofort Gesetzeskraft zu erlangen.

Die zweite Behauptung – der Zusammenhang zwischen Auflösung und Abberufung der Abgeordneten – lässt sich noch einfacher belegen, da die Auflösung eine kollektive Abberufung bedeutet. Das Mandat teilt das Schicksal des Parlaments:[44] Wenn das Mandat des Gremiums erlischt, hat dies automatisch auch das Erlöschen des Mandats der Abgeordneten zur Folge. Geschieht dies vor Ablauf der Wahlperiode, entspricht dies einer Abberufung. Die Auflösung bedeutet hingegen die Beendigung des Mandats der Volksvertretung vor Ablauf der Wahlperiode.

Zum Abschluss dieser historischen Überlegungen ist es vielleicht sinnvoll, auch einen Zusammenhang mit Ungarn zu erwähnen. Es ist zweifellos eine Tatsache (obwohl Ignác Martinovics bereits Ende des 18. Jahrhunderts solche Gedanken formuliert hatte[45]), dass sich die direkte Demokratie in Ungarn nur schwer durchsetzen konnte,[46] aber parallel dazu hat auch die Debatte über freie und gebundene Mandate einen interessanten Verlauf genommen. Letztere hatte auch nach dem Ausgleich von 1867 noch Befürworter, man denke nur an

[43] „Wenn das Referendum eine Gesetzgebungsverpflichtung begründet, ist das Parlament verpflichtet, innerhalb von 180 Tagen nach dem Tag des Referendums ein Gesetz zu erlassen, das dem gültigen und erfolgreich Referendumentscheid entspricht.“ Gesetz Nr. CCXXXVIII. von 2013. § 31. Abs. (1).

[44] Dezső aaO. 190.

[45] Komáromi, László: Martinovics Ignác 1793. évi alkotmányterve, különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre. *Jogtörténeti Szemle,* 2020/2. 9–14.

[46] László Komáromi: Eine ungarische Debatte aus dem Jahr 1926 über die Funktion der Volksabstimmung im politischen System: Hintergrund, Standpunkte und die spätere Entwicklung. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs,* B. 10, N. 1. (2020) 241–248.; László Komáromi: Milestones in the history of direct democracy in Hungary. *Iustum Aequum Salutare,* 2013/4. 43–46.

Lajos Kossuth.[47] Wenn sich das freie Mandat nur schwer etablieren lässt, ist die Distanzierung von der direkten Demokratie vielleicht verständlicher.

10. Die direkte Demokratie und ihre Beziehung zu dem parlamentarischen Regierungssystem, die auf dem Mehrheitsprinzip beruht

Als Grund für die Abschaffung des gebundenen Mandats wird meist das Ziel der einheitlichen Vertretung der Nation angeführt. Das gebundene Mandat vertritt lokale Interessen, und seine Aufhebung ermöglicht es den Abgeordneten, die gemeinsamen Interessen der Nation im Blick zu behalten.

Wir dürfen jedoch nicht außer Acht lassen, dass parallel zur Verbreitung des freien Mandats auch die auf dem Mehrheitsprinzip beruhende parlamentarische Regierungssystem entstanden ist. Es lohnt sich zu untersuchen, ob zwischen beiden ein Zusammenhang besteht. Unsere Frage lautet: Hätte diese neue parlamentarische Institution auch mit dem gebundenen Mandat vereinbar sein können oder ist sie nur in ihrer freien Form lebensfähig?

Auch heute noch ist deutlich zu erkennen, dass sich die politische Stimmung der Wähler schneller ändern kann als die Wahlperiode. Wenn ein Abgeordneter nur mit knapper Mehrheit gewählt wird, könnte eine Wiederholung der Wahl bereits nach wenigen Monaten zu einem anderen Ergebnis führen. Bei einem knappen Ergebnis wäre die Wahrscheinlichkeit groß, dass in einem Wahlkreis kontinuierlich versucht würde, den Abgeordneten abzuberufen.

Ein parlamentarisches Regierungssystem, die auf dem Mehrheitsprinzip basiert, ist jedoch nur mit einer dauerhaften Zusammenarbeit der Abgeordneten lebensfähig. Wenn die Regierung nicht von einer stabilen parlamentarischen Mehrheit unterstützt wird, kann sie ihre Aufgaben nicht erfüllen. Neben den Anweisungen der Wähler oder im Falle einer Abberufung wäre beispielsweise das Ergebnis eines Misstrauensantrags völlig unvorhersehbar. Die Volksvertretung wäre nicht in der Lage, der Regierung eine klare politische Linie vorzugeben, anhand derer diese erkennen könnte, was sie tun muss, um das Vertrauen zu bewahren. Ich denke, aus diesen Zusammenhängen lässt sich eine eindeutige Schlussfolgerung ziehen: Eine auf dem Mehrheitsprinzip beruhende parlamentarische Regierungssystem ist nur mit einem freien

[47] Stipta, István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Balogh, Judit (Hrsg.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debrecen, DE ÁJK, 2004. 128–129.

Mandat lebensfähig. Daraus folgt, dass die Grenzen der direkten Demokratie durch die Funktionsfähigkeit einer auf dem Mehrheitsprinzip beruhenden parlamentarischen Regierungssystem bestimmt werden.

Die parlamentarische Regierungsform schuf neben der Gesetzgebung auch eine neue Zuständigkeit für die Volksvertretung: die Kontrolle der Exekutive. Bei den früheren Ständeversammlungen gab es dies noch nicht. Die Ministerverantwortung führte zu einer kontinuierlichen Kontrolle der Exekutive. Eine direkte Folge davon war, dass die Zusammensetzung der Volksvertretung, also die Wahlergebnisse, über die Regierungsbildung entscheiden. Wenn die Wähler mit der Regierung unzufrieden sind, können sie nur durch Parlamentswahlen eine neue Regierung bilden. Im Wesentlichen dient dazu das Recht auf Auflösung des Parlaments. Alle vier von Ernst Rudolf Hubert angeführten Gründe für die Auflösung stehen im Zusammenhang mit dem Vertrauen in die Regierung.

Von den beiden genannten Befugnissen des Parlaments existierte die Gesetzgebung bereits im Ständewesen, was beweist, dass diese Befugnis auch neben dem gebundenen Mandat funktionsfähig ist. Aus dem vorstehenden Absatz geht jedoch auch hervor, dass die Rückkopplung des aktuellen Wählerwillens bei der Kontrolle der Exekutive zu ernsthaften Störungen der Staatsfunktionen führen kann. Es stellt sich daher die Frage, welche Befugnis wir für die Rückkopplung des Wählerwillens während der Wahlperiode zulassen.

Wenn wir die heutigen ungarischen Regelungen betrachten, so möchte diese die direkte Demokratie auf die Gesetzgebung beschränken. Die beiden Befugnisse lassen sich jedoch nur schwer voneinander trennen, da es zahlreiche Gesetzgebungsgegenstände gibt, die auch mit dem Vertrauen in die Regierung zusammenhängen. Dies erschwert die Abgrenzung zwischen verbotenen und zulässigen Referendumsthemen.

Allerdings schließt nicht jede Verfassung die Bekundung des Vertrauens in die Regierung aus dem Bereich der direkten Demokratie aus, so beispielsweise auch nicht die Weimarer Reichsverfassung. Diese Aussage lässt sich in erster Linie aus dem weitreichenden Recht des Staatsoberhauptes auf Auflösung des Parlaments ableiten. Damit gingen jedoch auch negative Symptome einher. Die Reichsregierungen wechselten recht häufig, was zu erheblichen Schwierigkeiten in der Regierungsführung führte.

11. Zusammenfassung

In dieser Studie haben wir die Vermittlerrolle des Reichspräsidenten zwischen dem Volk und den Volksvertretungsorganen in der deutschen Reichsverfassung von 1919 untersucht. Die republikanischen Verfassungen erklären die ausschließliche Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk, die jedoch durch Volksvertretungsorgane erfolgt. Aufgrund des freien Mandats ist die Übereinstimmung zwischen dem Willen der Wähler und dem der Gewählten jedoch nur zum Zeitpunkt der Wahl garantiert, danach kann es zu Abweichungen kommen. Die Frage ist, ob wir den Willen der Wähler und der Gewählten erst bei den nächsten Wahlen nach Ablauf der Legislaturperiode wieder miteinander in Einklang bringen oder ob dies auch während der Wahlperiode geschehen kann. Letzteres habe ich unter den Begriff der direkten Demokratie gefasst. In der heutigen Terminologie ist direkte Demokratie gleichbedeutend mit dem Institut der Volksabstimmung, der von mir unter diesen Begriff gefasste Kreis ist, jedoch weiter gefasst.

Wir haben die Hypothese aufgestellt, dass die Weimarer Republik trotz der Anerkennung des freien Mandats dennoch bestrebt war, den aktuellen Willen der Wähler kontinuierlich durchzusetzen, wobei dem Staatsoberhaupt eine wichtige Vermittlerrolle zukam. Ich hoffe, dass es mit den fünf analysierten Zuständigkeiten, die mit dem Reichspräsidenten in Verbindung stehen, gelungen ist, die Hypothese angemessen zu bestätigen.