

---

**Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte**

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris

(Institut historique allemand)

Band 1 (1973)

DOI: 10.11588/fr.1973.0.46157

---

Rechtshinweis

Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

REINHARD SCHIFFERS

REFERENDUM UND VOLKSINITIATIVE IN DER  
WEIMARER REPUBLIK<sup>1</sup>

Zum Problem der Aufnahme und Umwandlung von Verfassungseinrichtungen  
der westlichen Demokratien in Deutschland

*1. Erneutes Interesse am Referendum in der Bundesrepublik*

Im Vergleich zu anderen Verfassungen hat das Grundgesetz (= GG) für die Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeiten direkter Demokratie außerordentlich begrenzt. Volksbefragungen sind nur für Gebietsveränderungen innerhalb der Bundesrepublik vorgesehen (Art. 29 GG). Das dort beschriebene Verfahren zur Neuordnung des Bundesgebiets stellt indessen einen sachlich begrenzten und zeitlich befristeten Sonderfall dar, der hier nicht untersucht werden soll<sup>2</sup>. Mit dem Verzicht auf eine unmittelbare Beteiligung des Bürgers an der Gesetzgebung distanziert sich das Grundgesetz bewußt von der Weimarer Verfassung von 1919, wie es ja überhaupt in mehrfacher Hinsicht als ein Gegenentwurf zur Weimarer Verfassung konzipiert worden ist<sup>3</sup>. Die Verfassung von 1919 sah nicht nur die Volkswahl des Staatsoberhauptes und seine eventuelle Absetzung durch ein Referendum vor, sondern sie eröffnete dem Volk auch mehrere Möglichkeiten, sich an der Gesetzgebung zu beteiligen<sup>4</sup>. Wenn man bedenkt, daß der politische Schwerpunkt der ersten deutschen Republik beim Parlament liegen sollte, dann bedeutete die gleichzeitige Einführung der Volkswahl des Reichspräsidenten und der Volksbefragung eine eigenständige Verbindung von repräsentativen und plebiszitären Einrichtungen, durch die sich die junge Republik damals von allen älteren Demo-

---

<sup>1</sup> Dem folgenden Beitrag liegen Ergebnisse meines Buches »Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem«, Düsseldorf (Droste) 1971, zugrunde.

<sup>2</sup> Vgl. H. SCHNEIDER, Volksabstimmungen in der rechtsstaatlichen Demokratie, in: Gedächtnisschrift für Walter JELLINEK 1955, S. 155.

<sup>3</sup> Vgl. F. K. FROMME, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, 2. Aufl. 1962, S. 210 ff.

<sup>4</sup> Vgl. die Artikel 41, 43 und 73–76 der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

kratien unterschied<sup>5</sup>. In Deutschland gerieten die repräsentativen und die plebiszitären Komponenten in ein Spannungsverhältnis zueinander, das wesentlich zur Auflösung der Weimarer Republik beitrug und mit dem sich die Forschung deshalb vielfach und eingehend beschäftigt hat<sup>6</sup>.

Das Bonner Grundgesetz, das die Lehren aus der Vergangenheit zog und auf Einrichtungen direkter Demokratie verzichtete, ist gerade deshalb von Juristen<sup>7</sup> und Politikern<sup>8</sup>, darunter auch von dem früheren Präsidenten de Gaulle nach den beiden für ihn erfolgreichen Abstimmungen über seine Algerienpolitik<sup>9</sup>, immer wieder kritisiert worden. Das Argument, daß der Staatsbürger in der Bundesrepublik nur alle vier Jahre zur Wahlurne gerufen werde und infolgedessen viel zu wenig Einfluß auf die Politik nehmen könne, wird aus den verschiedensten Motiven genährt. So versuchten die Sozialdemokraten 1958, die damals die Opposition bildeten, eine Volksbefragung über die Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen in Gang zu setzen<sup>10</sup>. Etwa seit 1967, also nachdem die Regierungskoalition aus Christlichen Demokraten und Sozialdemokraten gebildet worden war, hat die Diskussion über die Möglichkeiten der direkten Demokratie erneut größeren Umfang angenommen. Nicht nur die Programme rechtsextremer Gruppierungen, der Nationaldemokratischen Partei (NPD)<sup>11</sup> und der Deutschen Sozialisten-Unabhängige Arbeiter-

<sup>5</sup> Vgl. R. THOMA, *Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern*, in: *Zeitschrift f. öff. Recht* Bd. 7 (1928), S. 489.

<sup>6</sup> Das Spannungsverhältnis war in der Reichsverfassung vor allem dadurch angelegt, daß diese die Exekutive zwischen zwei Organen, dem plebiszitären Präsidenten und der parlamentarischen Regierung, aufgeteilt hatte. Zum Problem der rechtlichen Bindung des plebiszitären Reichspräsidenten an das parlamentarische System vgl. unter anderen FROMME (wie Anm. 3) S. 35 ff.; W. CONZE, *Die Krise des Parteienstaates in Deutschland 1929/30*, in: *HZ* 178, S. 49 und P. HAUNGS, *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung. Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924–1929*, 1968.

<sup>7</sup> Auf kritische Stellungnahmen von Juristen verweist SCHNEIDER (wie Anm. 2) S. 155 Anm. 1.

<sup>8</sup> Die Einführung der Volksinitiative forderten unter anderen der frühere Reichsbankpräsident Dr. H. Schacht 1955 vor Industriellen des Ruhrgebiets, der frühere Bundeskanzler K. G. Kiesinger sowie führende Politiker der F.D.P. 1968. Vgl. dazu *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 18, 22. Januar 1955, Nr. 302, 30. Dez. 1968 (D-Ausgabe), Nr. 303, 31. Dez. 1968 (D-Ausgabe) sowie *Der Spiegel*, *Das Deutsche Nachrichten-Magazin* 23. Jg. Nr. 8, 17. Februar 1969, S. 34 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Artikel »De Gaulle sieht Mängel im Grundgesetz. Nur mit Hilfe der Volksbefragung sind die großen Probleme der modernen Welt zu lösen«, in: *Die Welt*, Hamburg, Nr. 32, 7. Februar 1963, S. 4. Kritik von Schweizer Seite übt A. KÜNZLI, *Die Schweiz und die westdeutsche Gewaltenmisere*, in: *Die Schweiz*, Ein nationales Jahrbuch 26. Jg. (1955), S. 155.

<sup>10</sup> Vgl. *Der Spiegel* 12. Jg. Nr. 16–22, 16. 4.–28. 5. 1958, jeweils S. 15 ff., 15 f., 15 ff., 4 f., 15 ff. und 27 f.

<sup>11</sup> Vgl. *Politik in unserer Zeit. Das Manifest der NPD mit Erläuterungen*, 1967, S. 11.

Partei (UAP)<sup>12</sup>, sondern auch führende Politiker der Christlichen Demokraten (CDU) und der Liberalen (FDP) sind seitdem für die Volkswahl des Bundespräsidenten, die Volksinitiative und das Referendum eingetreten<sup>13</sup>. In diesem Zusammenhang muß auch daran erinnert werden, daß inzwischen in verschiedenen Bundesländern mehrfach Volksinitiativen und Referenden über sehr unterschiedliche Gegenstände durchgeführt worden sind<sup>14</sup>. Im Frühjahr 1970 kündigte der Bundesinnenminister Genscher (FDP) Vorarbeiten zu einer Verfassungsreform an, die unter anderem auch prüfen sollten, welche Möglichkeiten es zur Stärkung der Mitwirkungsrechte des Bürgers gibt. Genscher erinnerte dabei an den Vorschlag seiner Partei, daß der Gesetzgeber durch die Einführung der Volksinitiative verpflichtet werden könnte, bestimmte Gesetzentwürfe vorzulegen<sup>15</sup>. Das offensichtliche Interesse an den Einrichtungen direkter Demokratie fällt umso mehr auf, als die Schöpfer des Grundgesetzes in Bezug auf diese Formen politischer Mitwirkung ein deutliches Verdikt formuliert hatten und auch die Forschung im Rückblick auf Weimar diese Einrichtungen fast einhellig verurteilt.

Der doppelte Aspekt der Einrichtungen direkter Demokratie, d. h. ihr immer wieder behaupteter besonders demokratischer Gehalt einerseits und ihre offenkundig antiparlamentarische Stoßrichtung andererseits, tragen ohne Zweifel dazu bei, daß die einmal gesprochenen Urteile über ihren politischen Wert nicht endgültig sind und wieder in Frage gestellt werden. Während sich die Forschung bisher vorwiegend mit der Rolle des plebiszitären Reichspräsidenten als einem zentralen Organ des Weimarer Regierungssystems zugewandt hat<sup>16</sup>, fehlt eine eingehendere Untersuchung zur Entstehung und zur Anwendung der Verfassungsbestimmungen über das Referendum. Die unterschiedlichen Motive seiner Befürworter und Gegner sind kaum weniger geeignet, das Verhältnis der deutschen politischen Parteien zum Parlamentarismus offenzulegen. Was die Verfassungswirklichkeit der Jahre 1919 bis 1933 betrifft, so stützt die deutsche Forschung ihr nahezu einhellig negatives Urteil fast ausschließlich

---

<sup>12</sup> Vgl. Reichs-Arbeiter-Zeitung RAZ links national, Essen, Jg. 1968, 11. November 1968, S. 1, Hrsg. UAP e. V. Essen.

<sup>13</sup> Vgl. Die Welt, Hamburg, Nr. 115, 17. Mai 1968, S. 2; Frankfurter Allg. Ztg., Nr. 302, 30. Dezember 1968, S. 3; Frankfurter Allg. Ztg., Nr. 303, 21. Dezember 1968, S. 2; Frankfurter Allg. Ztg., Nr. 92, 21. April 1970, S. 1 (D-Ausgaben) und Der Spiegel (wie Anm. 8).

<sup>14</sup> So wurden im Land Hessen zwei Volksbefragungen durchgeführt: 1966 über die Einführung der Briefwahl (Anlaß war eine Volksinitiative der C.D.U.) und 1970 über die Herabsetzung des Wahlalters auf 18 Jahre. In Bayern führte 1967 ein Referendum zur Gleichstellung der christlichen Gemeinschaftsschule mit der katholischen Schule; 1970 wurde das Wahlalter nach einem Referendum von 21 auf 18 Jahre herabgesetzt.

<sup>15</sup> Vgl. Frankfurter Allg. Ztg. Nr. 92, 21. April 1970 (D-Ausgabe).

<sup>16</sup> Vgl. Anmerkung 6.

auf sieben bei den Juristen Anschütz und Poetsch-Heffter aufgeführte Volksinitiativen<sup>17</sup>; dabei stellt sie vor allem den Charakter eines Agitationsinstrumentes heraus, den diese Initiativen in den Händen der äußersten Rechten und der äußersten Linken erlangten. Eine differenziertere Aussage über den politischen Stellenwert des Referendums wurde bisher dadurch erschwert, daß ein Großteil der Daten fehlte. So blieb teilweise offen, welches Verhältnis die einzelnen Parteien und Verbände zur Volksinitiative entwickelten<sup>18</sup> und wie weit ihre Aktionen nicht nur der Agitation dienten, sondern auch der Durchsetzung bestimmter Interessen, beispielsweise ökonomischer Forderungen. Es lag deshalb nahe, nicht ausschließlich von den bekannten Initiativen der Rechten in den letzten Jahren der Weimarer Republik auszugehen, sondern das Urteil über die politische Bedeutung des Referendums auf die tatsächlich sehr viel größere Anzahl von Volksinitiativen sowohl im Reich als auch in den Ländern zu stützen. Diesen Weg beschritten die Franzosen Le Dantec<sup>19</sup> und Angelesco<sup>20</sup>, die in ihren Arbeiten aus den Jahren 1932 und 1933, also am Ende der Weimarer Republik, zum ersten Mal versuchten, Theorie und Praxis des Referendums in Deutschland unter vorwiegend juristischen Gesichtspunkten zu resümieren. Beide Studien sind in Deutschland fast völlig unbekannt geblieben, was wohl mit der nationalsozialistischen Machtergreifung zusammenhängt, die jeder weiteren Diskussion über die Weimarer Verfassung den Boden entzog. Während Le Dantec und Angelesco vor allem die eingeleiteten und damit juristisch faßbaren Volksinitiativen untersuchten, ist die ebenfalls beträchtliche Anzahl von geplanten Initiativen bisher unberücksichtigt geblieben. Diese aus verschiedenen Gründen nicht realisierten Aktionen sagen indessen ebenso viel über das Interesse der Parteien und Verbände an diesem Volksrecht aus wie die bekannten Volksinitiativen für die Fürstenenteignung 1926 oder für das »Freiheitsgesetz« und gegen den Young-Plan 1929. Das gilt auch für das Referendum auf Gemeindeebene, das sich zwar nicht seiner

<sup>17</sup> Vgl. G. ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. 1933 (Nachdruck 1965), S. 390 f. und F. POETSCH-HEFFTER, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung I–III, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 13 (1925), Bd. 17 (1929) und Bd. 21 (1933/34), jeweils S. 226, 131 ff., 199 ff.

<sup>18</sup> Wichtige Grundlagen zu der hier erörterten Frage finden sich bei E. FRIEDENTHAL, Volksentscheid und Volksbegehren über den Young-Plan und die deutschnationale Sezession, Diss. 1957 und bei H. PLEYER, Politische Werbung in der Weimarer Republik. Die Propaganda der maßgeblichen politischen Parteien und Gruppen zu den Volksbegehren und Volksentscheiden »Fürstenenteignung« 1926, »Freiheitsgesetz« 1929 und »Auflösung des Preußischen Landtags« 1931, Diss. 1959.

<sup>19</sup> Y. LE DANTEC, L'initiative populaire, le référendum et le plébiscite dans le Reich et les Pays allemands, Paris (Edouard Duchemin) 1932.

<sup>20</sup> C. C. ANGELESCO, La consultation directe du peuple, en dehors de l'élection, d'après la constitution de Weimar. Paris (Librairie des Facultés, Emile Muller) 1933.

rechtlichen Natur nach<sup>21</sup>, wohl aber von seiner Erscheinungsform und von dem Verständnis der Antragsteller her den Einrichtungen der direkten Gesetzgebung zuordnen läßt.

Bemerkenswert sind die sehr unterschiedlichen Ergebnisse, zu denen die beiden genannten Autoren gelangten. Le Dantec kam 1932 zu dem Schluß, daß jedes deutsche Referendum zu einem Plebiszit entarte:

L'appel au peuple devient un instrument de combat dans la grande lutte qui oppose toujours les deux blocs, le bloc de Weimar et le bloc des droites, de quelque nom qu'ils se parent, lutte dans laquelle chacun des partis en présence cherche à se faire plébisciter pour chasser l'autre du pouvoir et s'y installer à sa place.<sup>22</sup>

So zutreffend wie diese Feststellung vor allem für die letzten Jahre der Weimarer Republik ist, so berücksichtigt sie doch zu wenig die Rolle der kommunistischen Partei und die der Verbände der Mittelschichten, die sich keineswegs immer einem der beiden großen Blöcke anschlossen, sondern vor allem in der Mittelphase der Republik (1924 bis 1928) durchaus selbständig operierten. Auch an dem Referendum über die Auflösung des preußischen Landtags, das Parteien und Verbände der Rechten 1931 erzwungen hatten, beteiligte sich die kommunistische Partei erst auf Anweisung der Politkommission des Exekutivkomitees der Komintern<sup>23</sup>.

Angelesco, der sich mit der Studie von Le Dantec kritisch auseinandersetzte, kam ein Jahr später zu dem Ergebnis, daß die verschiedenen Fälle, in denen man die Volksinitiative und das Referendum besonders seit 1926 angewandt habe, von großem Interesse seien, weil das Reich der erste Großstaat sei, in dem diese Einrichtungen funktioniert hätten<sup>24</sup>.

Sans doute, les institutions de législation directe n'ont pu transformer l'Allemagne en un Etat des plus démocratiques, comme on l'avait parfois espéré en 1919. Néanmoins, l'expérience que le Reich a faite avec ces institutions a réussi. Les événements ont prouvé l'utilité de l'initiative populaire et du référendum. Les sombres prévisions faites à Weimar par certains membres de l'assemblée Nationale ne se sont pas réalisées.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Vgl. J. Curtius, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, 1919, S. 4 und C. SCHMITT, Volksscheid und Volksbegehren, 1927, S. 43 f.

<sup>22</sup> LE DANTEC (wie Anm. 19) S. 408.

<sup>23</sup> Vgl. Geschichte der Arbeiterbewegung, hrsg. vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, 1966, Bd. 4, S. 302.

<sup>24</sup> ANGELESCO (wie Anm. 20) S. 621 und im gleichen Sinn S. 622.

<sup>25</sup> ANGELESCO (wie Anm. 20) S. 623 f.

Dieses ungewöhnlich positive Urteil geht indessen, wie noch zu zeigen sein wird, allzu sehr vom äußeren Erscheinungsbild der Abstimmungen und von ihren juristischen Folgen aus. Angelesco hat gewiß recht mit seiner Beobachtung, daß die Einrichtungen der direkten Gesetzgebung zum Zeitpunkt ihrer Anwendung weder der extremen Linken noch der extremen Rechten nützten und daß die Ergebnisse der beiden Referenden von 1926 und 1929 der Form nach eindeutig konservativ waren<sup>26</sup>. Viel schwerwiegender waren dagegen die mittelbaren Wirkungen der Abstimmungen: die Vertiefung der politischen und sozialen Gegensätze in der Weimarer Republik; sie wurden nicht sofort sichtbar. In ihren Urteilen über das Abstimmungsverfahren setzten die beiden Autoren ebenfalls verschiedene Akzente: während Le Dantec überzeugt ist, daß das für die Volksinitiative und das Referendum vorgeschriebene Verfahren wesentlich zum Scheitern dieser Einrichtung beigetragen hat<sup>27</sup>, haben nach Angelesco die Einrichtungen insgesamt funktioniert, wenn auch die Verfahrensregelung einige Mängel zeigte<sup>28</sup>.

## *II. Der Anspruch des Referendums in der Weimarer Verfassung*

Jede Untersuchung des Referendums in der Weimarer Verfassung muß davon ausgehen, daß diese Einrichtung direkter Demokratie mit einem besonderen Anspruch versehen wurde, der sie über ihre ausländischen Vorbilder hinausheben sollte. In der Weimarer Nationalversammlung bestand weitgehend Übereinstimmung darüber, daß es sich bei der Volkswahl des Staatsoberhauptes, bei Volksinitiative und Referendum um Einrichtungen handele, denen eine besondere demokratische Substanz eigen sei. Man erwartete von ihnen eine zuverlässige Messung des Volkswillens, der vielen als eine konstante, empirisch jederzeit nachprüfbare Größe erschien. Der Gegensatz zum Repräsentationsprinzip, der sowohl der plebiszitären Präsidentenwahl als auch dem Referendum in gewissem Umfang innewohnt<sup>29</sup>, kam einem Demokratieverständnis entgegen, das vor allem bei den Liberalen verbreitet war. Beide plebiszitären Einrichtungen

<sup>26</sup> ebenda.

<sup>27</sup> LE DANTEC (wie Anm. 19) S. 404.

<sup>28</sup> ANGELESCO (wie Anm. 20) S. 624.

<sup>29</sup> Zur Korrekturbedürftigkeit des verbreiteten Einteilungsschemas unmittelbare-mittelbare Demokratie und zu dem Vorhandensein plebiszitärer Züge auch im parlamentarischen System vgl. G. LEIBHOLZ, Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. erw. Aufl. 1967, S. 21, 36.

schienen nämlich geeignet, das Prinzip der Gewaltenteilung zu sichern, den demokratischen Aufbau des Staates auf mehrere Säulen zu stützen und so einer Alleinherrschaft des Parlaments vorzubeugen.

Angesichts dieser Vorstellungen und dem Bestreben der Nationalversammlung, etwas ganz Neues, Eigenes zu schaffen, überrascht es nicht, daß die Begriffe »Initiative«, »Referendum« und »Plebiszit« in den Verfassungen des Reichs und der Länder kaum vorkommen. Die Verfassungen von Weimar und die verfassunggebenden Versammlungen der früheren Bundesstaaten achteten sorgfältig darauf, daß keiner der dem Verfassungsleben der westlichen Demokratien entnommenen Begriffe im Text der neuen deutschen Verfassungen erschien. Um sie zu ersetzen, prägte man rein deutsche Ausdrücke, die indessen den Nachteil hatten, bisweilen nicht sehr klar zu sein. Dieser Mangel wurde noch dadurch verstärkt, daß die Verfassungen der einzelnen Länder sich nicht auf eine gemeinsame Terminologie einigten, sondern eine Reihe von Begriffen schufen, die zum Teil, je nach den Ländern, erheblich variierten<sup>30</sup>. Die Verfassungen von Weimar prägten für das Reich die Ausdrücke »Volksbegehren« und »Volksentscheid«. Das »Volksbegehren« umfaßt mehr als die Volksinitiative des schweizerischen und amerikanischen Staatsrechts: es unterscheidet sich von ihr dadurch, daß das mit seiner Hilfe erstrebte Ziel, der »Volksentscheid«, von der Weimarer Verfassung mit einem höheren Geltungsanspruch versehen worden ist, als er dem Referendum im ausländischen Verfassungsrecht innewohnt. Der von den Verfassungen in Weimar mit voller Absicht eingeführte Terminus »Volksentscheid« besagt, daß jede Volksabstimmung einen Schiedsspruch darstellt, mit dem das Volk zwischen den obersten Organen des Reichs entscheidet. Es sollte entscheiden bei Konflikten zwischen dem Staatsoberhaupt und dem Parlament, zwischen den beiden an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften und schließlich auch mittels der Volksinitiative, wenn sich das Parlament zu weit vom wahren Volkswillen entfernen sollte. Dadurch unterschied sich der »Volksentscheid« vom Referendum in der Schweiz und in den Einzelstaaten der U.S.A., wo ihm lediglich eine Bestätigungsfunktion gegenüber der Volksvertretung zukommt<sup>31</sup>. In der Praxis hat allerdings in Deutschland nur die Volksinitiative eine

<sup>30</sup> LE DANTEC (wie Anm. 19) S. 27.

<sup>31</sup> Den komplementären Charakter des Referendums hat früher herausgestellt J. SIGNOREL, *Etude de législation comparée sur le référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*, Paris 1896, S. 26 f.: »De ce que le référendum n'est qu'une ratification, il résulte qu'il suppose: 1. une autorité à qui le peuple a délégué le pouvoir de proposer et de voter les lois; 2. l'insuffisance de ce pouvoir quand ses décisions peuvent ou doivent être soumises à la votation populaire.« Vgl. auch die neuere Arbeit von C. H. SCHÖNHERR, *Die unmittelbare Demokratie als Institution im parlamentarischen Regierungssystem*, Diss. 1954, S. 49 f.



Rolle gespielt, mit der bestimmte Parteien und Verbände die Verabschiedung eines von ihnen gewünschten Gesetzes zu erzwingen suchten.

Wenn auch »Volksbegehren« und »Volksentscheid« typische Begriffe für die deutschen Formen direkter Gesetzgebung sind und sich nicht ganz mit ihren ausländischen Vorbildern decken, so sollen doch aus Zweckmäßigkeitgründen hier nur die klassischen Begriffe Initiative und Referendum verwendet werden, wie dies auch frühere Arbeiten schon getan haben<sup>32</sup>. Von Volksinitiative wird jedesmal gesprochen, wenn ein Bruchteil der Stimmberechtigten eine Maßnahme vorschlägt oder fordert, die er vom parlamentarischen Gesetzgeber nicht erlangen kann, der Begriff Referendum, wenn es sich darum handelt, den Stimmberechtigten einen Gesetzestext oder die Auflösung des Parlamentes zur Abstimmung zu unterbreiten, der Terminus Plebiszit, wenn sich die Stimmberechtigten für oder gegen eine bestimmte Person, für oder gegen eine Gebietsveränderung aussprechen<sup>33</sup>. Mit dieser Verständigung über die verwendeten Begriffe ist zugleich auch schon einiges über die Entstehung der Einrichtungen direkter Demokratie in Deutschland gesagt. Sie entsprachen ebensowenig wie das plebiszitäre Präsidentenamt einem parlamentarischen Denken, sie waren vielmehr der Ausdruck tradierter Staatsideen und situationsbedingter Erwägungen, wie sie sich aus der eigentümlichen deutschen Verfassungsentwicklung bis 1918/19 ergaben.

### *III. Das Fehlen rechtlicher und politischer Erfahrung*

Theodor Eschenburg hat in einer Studie über die europäischen Demokratien zwischen den Weltkriegen<sup>34</sup> auch die innerstaatliche Ordnung dieser Länder vor dem ersten Weltkrieg miteinander verglichen und dabei drei Zonen unterschieden. Die erste Zone umfaßte vor 1914 die demokratischen Staaten Westeuropas, also Großbritannien, Frankreich, die skandinavischen Länder, Belgien, Holland, die Schweiz und – als einziger Staat außerhalb Europas – die Vereinigten Staaten von Amerika. In den genannten europäischen Staaten lag die Regierungsbildung in den Händen

<sup>32</sup> Mit der Verwendung der klassischen Begriffe folgt der Verfasser LE DANTEC (wie Anm. 19) S. 28. Eine Vernachlässigung der Unterschiede zwischen dem deutschen und dem ausländischen Referendum empfiehlt auch F. MEYER, Die unmittelbare Demokratie in der Weimarer Republik im Vergleich zu den heutigen deutschen Länderverfassungen der drei Westzonen, Diss. 1948, S. 8 f.

<sup>33</sup> LE DANTEC (wie Anm. 19) S. 28.

<sup>34</sup> Th. ESCHENBURG, Die europäischen Demokratien zwischen den Weltkriegen, in: Die improvisierte Demokratie, Gesammelte Aufsätze zur Weimarer Republik, 1963, S. 73 ff.

der Parlamente, und, abgesehen von der französischen Republik, traten in ihnen – auch in den Monarchien – die Staatsoberhäupter als Herrscher politisch nicht mehr in Erscheinung<sup>35</sup>. Zur ersten Zone gehörten nach Eschenburg auch Spanien, Portugal, Italien und Griechenland. Auch die Verfassungen dieser Länder waren schon vor 1914 im formalen Sinn mehr oder weniger demokratisch. Es fehlten ihnen aber die gesellschaftlichen Voraussetzungen, die eine Verwurzelung der Demokratie ermöglicht hätten. Die zweite Zone bildeten die beiden konstitutionellen Monarchien Deutschland und Österreich-Ungarn, in denen sich »das Erbe des Absolutismus« – wenn auch durch die Verfassungen eingeschränkt – erhalten hatte<sup>36</sup>. Die erste Kammer bewahrte hier noch einen vorwiegend feudalen Charakter, die zweite Kammer war zwar öfters der Ort großer Debatten, die aber die Regierung zu nichts verpflichteten, denn diese war nicht dem Parlament, sondern nur dem Monarchen verantwortlich. Er regierte, der militärische Oberbefehl lag ebenso in seinen Händen wie die Außenpolitik, über die die Abgeordneten – wenigstens in Deutschland – nur gelegentlich informiert wurden. Die dritte Zone, die Ost- und Südosteuropa umfaßte<sup>37</sup>, soll hier außer Betracht bleiben.

Vergleicht man die theoretische und praktische Entwicklung der Einrichtungen direkter Gesetzgebung in Europa, so fällt auf, daß sie vor dem ersten Weltkrieg nur in Ländern der ersten Zone stattfand. In der Schweiz begannen die Kantone seit 1830, wohl unter dem Einfluß der Juli-Revolution, zunächst das Referendum und später auch die Volksinitiative in ihre Verfassungen einzufügen. Auf Bundesebene brachte die Verfassung von 1848 erste Ansätze und die revidierte Verfassung von 1874 einen verstärkten Ausbau der Einrichtungen direkter Gesetzgebung<sup>38</sup>. In Frankreich folgte nach der theoretischen Diskussion von 1848 bis 1852<sup>39</sup> in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts eine ausgedehnte Referendumsdiskussion. Auf Gemeindeebene wurde das Referendum mehrfach spontan und ohne gesetzliche Grundlage praktiziert<sup>40</sup>. In der Nationalversammlung forderten wiederholt Abgeordnete seine Einführung: in den 80er Jahren drängten Bonapartisten<sup>41</sup> und Bou-

<sup>35</sup> ebenda.

<sup>36</sup> ESCHENBURG (wie Anm. 34) S. 74.

<sup>37</sup> ESCHENBURG (wie Anm. 34) S. 75.

<sup>38</sup> Vgl. J. BRYCE, *Moderne Demokratien I*, 1923, S. 403 f., 446 f.; C. WEIDENMANN, *Die politischen Volksrechte im Kanton Zürich*, Diss. jur. Zürich 1916, S. 25 ff.; F. MASNATA, *Le parti socialiste et la tradition démocratique en Suisse* (Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques 128), 1963, S. 118 f.

<sup>39</sup> Vgl. M. Rittinghausen, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*, 4. Aufl. 1877, S. 57 ff., 70 ff., 180 ff.

<sup>40</sup> Vgl. Th. CURTI, *Die schweizerischen Volksrechte 1848 bis 1900*, 1900, S. 78 und SIGNOREL (wie Anm. 31) S. 174, 186, 189 f.

<sup>41</sup> Vgl. CURTI (wie Anm. 40) S. 78 f. und SIGNOREL (wie Anm. 31) S. 174 ff.

langisten<sup>42</sup>, in den 90er Jahren vorwiegend Sozialisten und Republikaner<sup>43</sup> auf die Möglichkeit der Volksbefragung. Ein Hauptmotiv für diese Forderung war die von mehreren Seiten angestrebte Revision der Verfassungsgesetze von 1875. In Belgien löste der Kampf um das allgemeine Wahlrecht Ende der 80er Jahre eine lebhafte Debatte über das Referendum aus. Für die Regierung waren das allgemeine Wahlrecht und die Prerogative der Krone auf das engste miteinander verknüpft: die Einführung des allgemeinen Wahlrechts schien ein Gegengewicht seitens der Exekutive zu erfordern, wofür man das Referendum (*référéndum royal*) in Betracht zog<sup>44</sup>. Eine bedeutende Rolle spielte in England bei den Kämpfen um die Reform des Oberhauses von den 90er Jahren bis 1911 der Plan, bei unlösbaren Konflikten zwischen Unterhaus und Oberhaus ein Referendum entscheiden zu lassen<sup>45</sup>. In Italien entstand um 1900 eine Bewegung zugunsten des Gemeindereferendums (*referendum amministrativo*), die, von Abgeordneten und Bürgermeistern der größeren Städte getragen, 1903 einen beachtlichen Erfolg erzielte<sup>46</sup>. Zur Vervollständigung des Bildes müssen hier auch die Vereinigten Staaten erwähnt werden, wo Ende des 19. Jahrhunderts eine erfolgreiche Kampagne für die Einführung des Gesetzesreferendums und des Gemeindereferendums zu einem Ausbau der Einrichtungen direkter Gesetzgebung in zahlreichen Einzelstaaten führte. Den Anstoß zu dieser Entwicklung gab das Mißtrauen gegen die Korruption der Parlamente in Einzelstaaten der U.S.A.<sup>47</sup> In fast allen Ländern war das Interesse am Referendum von der Frage bestimmt, welchen Platz die Volksvertretung im jeweiligen Regierungssystem einnehmen sollte und ob diese Form der Repräsentation, so wie sie sich im Laufe des 19. Jahrhunderts herausgebildet hatte, den inzwischen eingetretenen sozialen Veränderungen noch entsprach.

Ganz und gar untypisch verlief die Entwicklung in Deutschland, einem Staat der zweiten Zone, um den Begriff von Eschenburg aufzunehmen. Angelesco hat bereits deutlich gemacht, daß die theoretische Diskussion über Einrichtungen direkter Demokratie in Deutschland vor 1918 sich auf eine sehr kleine Zahl von Juristen und Politikern beschränkte und

<sup>42</sup> Vgl. SIGNOREL (wie Anm. 31) S. 187 und A. DANSETTE, *Du boulangisme à la révolution dreyfusienne*, Bd. I: *Le boulangisme 1886–1890*, 1938, S. 192.

<sup>43</sup> Vgl. SIGNOREL (wie Anm. 31) S. 147 ff., 173 ff., 181 ff.

<sup>44</sup> Vgl. SIGNOREL (wie Anm. 31) S. 215 ff.

<sup>45</sup> Vgl. W. KAHNT, *Oberhausreform und Referendum*, 1929, S. 39 ff.

<sup>46</sup> Die Bewegung setzte 1903 ein Gesetz durch, wonach die Verstaatlichung kommunaler Energieversorgungsunternehmen dem *referendum amministrativo* unterworfen werden mußte. Vgl. Curti (Pseudonym: Neander), *Das Gemeindereferendum. Ein Epilog zum Jubiläum der preußischen Städteordnung*, in: *Frankfurter Zeitung* Nr. 1, *Viertes Morgenblatt*, 1. Januar 1909.

<sup>47</sup> Vgl. MAX WEBER, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland* (Mai 1918), in: *Gesammelte politische Schriften*, 2. Aufl. 1958, S. 386.

fast ausschließlich innerhalb der deutschen Sozialdemokratie ausgetragen wurde<sup>48</sup>. Der eifrigste Vorkämpfer für die *direkte Gesetzgebung durch das Volk* war der Publizist und Politiker Moritz Rittinghausen (1814 bis 1890). Gemeinsames, stereotypes Merkmal seiner zahlreichen Publikationen<sup>49</sup> ist die entschiedene Ablehnung des Repräsentativsystems. Diese antiparlamentarische Haltung hat ihren Ursprung in Rittinghausens Enttäuschung über das Scheitern einer gesellschaftlichen Neuordnung in den Jahren 1848/49<sup>50</sup>. Es war vor allem seinen Bemühungen zuzuschreiben, daß die Forderung nach der *direkten Gesetzgebung durch das Volk* in die sozialdemokratischen Parteiprogramme von Eisenach (1869), Gotha (1875) und Erfurt (1891) aufgenommen wurde<sup>51</sup>. Rittinghausen blieb indes ein Außenseiter in seiner Partei<sup>52</sup> und fand seinen schärfsten Gegner<sup>53</sup> in Karl Kautsky, der nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes 1890 zum einflußreichsten Theoretiker der deutschen Sozialdemokratie wurde<sup>54</sup>. Nach den Vorstellungen Kautskys und der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion sollte die SPD auf dem Weg zur Massenpartei das Schwergewicht ihrer politischen Arbeit weiterhin in das Parlament und auf die Vorbereitung der Wahlen zum Parlament legen<sup>55</sup>. Im übrigen trug die Erinnerung an die Plebiszite des zweiten französischen Kaiserreichs dazu bei, daß die Einrichtungen direkter Gesetzgebung in Deutschland vielfach als diskreditiert und kaum diskussionswürdig galten<sup>56</sup>. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, daß das Phänomen des Bonapartismus auch im Deutschland Bismarcks gewisse Parallelen auf-

<sup>48</sup> Vgl. ANGELESCO (wie Anm. 20) S. 25 ff.

<sup>49</sup> M. Rittinghausen, *La législation directe par le peuple ou la véritable démocratie*, Paris 1851.

–, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*. Bruxelles, Gand, Leipzig 1852.

–, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*. 4. Aufl. Köln 1877.

–, *La législation directe par le peuple et ses adversaires*. Nouvelle édition augmentée d'une notice biographique. Bruxelles (1892).

–, *Die direkte Gesetzgebung durch das Volk*. 5. Aufl. Zürich 1893.

–, *Direct legislation by the people*, translated from the French, with biographical introduction by Alexander Harvey. New York (1897).

<sup>50</sup> Vgl. Rittinghausen (wie Anm. 49 erster Titel) S. 8.

<sup>51</sup> Vgl. K. Bürkli, *Die direkte Gesetzgebung – als Aschenbrödel I*, in: *Vorwärts*, Berliner Volksblatt 9. Jg., Nr. 247, 21. Oktober 1892, S. 1.

<sup>52</sup> Vgl. W. Bloss, *Denkwürdigkeiten eines Sozialdemokraten*, Bd. II, 1919, S. 112 ff. und A. Bebel, *Aus meinem Leben*, Teil II, 1914, S. 405.

<sup>53</sup> Vgl. K. Kautsky, *Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sozialdemokratie*, 1893 und die Neuauflage *Parlamentarismus und Demokratie*, 1911. In beiden Schriften verurteilt Kautsky die Ideen Rittinghausens.

<sup>54</sup> Vgl. E. MATTHIAS, *Kautsky und der Kautskyanismus*, in: I. FETSCHER (Hrsg.), *Marxismus-Studien* 2. Folge, Tübingen 1957, S. 151 ff.

<sup>55</sup> Vgl. P. GILG, *Die Erneuerung des demokratischen Denkens im Wilhelminischen Deutschland*, 1965, S. 87 (S. 80 ff.).

<sup>56</sup> Vgl. I. Hoffmann, *Das Plebiszit als Correctiv der Wahlen*, 1884, S. 4 und Kautsky (wie Anm. 53 erster Titel) S. 135 f.

wies, die, schon von den Zeitgenossen erkannt<sup>57</sup>, heute die Forschung erneut beschäftigen<sup>58</sup>.

Erst etwa seit dem Jahr 1912 nahm das Interesse an den Einrichtungen direkter Gesetzgebung in Deutschland auffällig zu. So befaßten sich in den Jahren 1912 bis 1914 unter anderen der Historiker und Publizist Hans Delbrück<sup>59</sup>, der Nationalökonom Wilhelm Hasbach<sup>60</sup>, die Staatsrechtslehrer Albrecht Mendelssohn-Bartholdy<sup>61</sup> und Wilhelm v. Blume<sup>62</sup> sowie die später bedeutenden Juristen Julius Curtius und Karl Loewenstein in ihren erst nach dem Kriege bekannt gewordenen Studien<sup>63</sup> mit der Volksinitiative und dem Referendum. Im Vergleich zu den Nachbarländern Westeuropas blieb die deutsche Diskussion jedoch bescheiden. Nach einer Schätzung des schon erwähnten Mendelssohn-Bartholdy befaßten sich in Deutschland vielleicht fünfzig, höchstens aber hundert Personen ernsthaft mit dieser Materie<sup>64</sup>. Anlaß für ihr verstärktes Interesse am Referendum war die gedankliche Auseinandersetzung mit den westeuropäischen Regierungssystemen<sup>65</sup>; diese führte dazu, daß man die Kritik, die westeuropäische Autoren an den demokratischen Einrichtungen ihrer eigenen Länder übten, vielfach als eine Bestätigung und Rechtfertigung des nichtparlamentarischen deutschen Systems verstand<sup>66</sup>. Ein weiterer Grund für das deutsche Interesse am Referendum dürfte im Ergebnis der Reichstagswahlen von 1912 liegen. Sie ließen die Sozialdemokratie auch im Parlament zur stärksten Partei werden und gaben zu Überlegungen Anlaß, wie dieser Vormarsch aufzuhalten sei<sup>67</sup>.

<sup>57</sup> Vgl. B. KAUTSKY (Hrsg.), Friedrich Engels' Briefwechsel mit Karl Kautsky, 1955, S. 228, 282; W. BLUMENBERG (Hrsg.), August Bebel's Briefwechsel mit Friedrich Engels, 1965, S. 325; L. Bamberger, Erinnerungen, 1899, S. 235, 389.

<sup>58</sup> Vgl. H. U. WEHLER, Bismarck und der Imperialismus, 1969, S. 455 ff., 488 und ders., Sozialökonomie und Geschichtswissenschaft, in: Neue Politische Literatur 14. Jg., 1969, Heft 3, S. 356.

<sup>59</sup> Vgl. H. Delbrück, Regierung und Volkswille, 1914, S. 29 f., 41 f.

<sup>60</sup> Vgl. W. Hasbach, Die moderne Demokratie. Eine politische Beschreibung, 1912, S. 150 ff., 171 ff., 583 ff. und ders., Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, in: Zeitschrift für Politik 7 (1914), S. 49 ff.

<sup>61</sup> Vgl. A. Mendelssohn-Bartholdy, Der Volkswille, Grundzüge einer Verfassung, 1919, S. 12 f.

<sup>62</sup> Vgl. W. v. Blume, Bedeutung und Aufgaben der Parlamente. Parteibildung, in: Handbuch der Politik Bd. 1, 2. Aufl. 1914, S. 380.

<sup>63</sup> Auf ihre bereits vor dem Kriege begonnenen Studien zum Referendum weisen hin Curtius (wie Anm. 21) S. 3, 29 und K. Loewenstein, Volk und Parlament nach der Staatstheorie der französischen Nationalversammlung von 1789, 1922, S. IX f.

<sup>64</sup> A. Mendelssohn-Bartholdy (wie Anm. 61) S. 13.

<sup>65</sup> Vgl. Gg. LUKÁCS, Die Zerstörung der Vernunft. Neue Aufl. 1962, S. 64.

<sup>66</sup> Symptomatisch für diese Tendenz ist eine Äußerung im Vorwort von Hasbach, Die moderne Demokratie, 1912, S. III: »... und nur eine ausführliche, breite Darstellung kann den schimmernden Nebel zerstreuen, der in Deutschland die Gestalt der Demokratie umwallt.«

<sup>67</sup> Ein Beispiel für solche Überlegungen ist HASBACH (wie Anm. 66) S. IV, 107 f.

Insgesamt gesehen, ergaben sich die Stellungnahmen deutscher Autoren zu den Einrichtungen direkter Gesetzgebung aus ihrer Beschäftigung mit dem westeuropäischen Parlamentarismus, dessen Probleme der deutschen Staatslehre vor 1914 nur ganz allmählich bewußt zu werden begannen<sup>68</sup>. Erst im Laufe des ersten Weltkrieges stellte die deutsche Verfassungsentwicklung unausweichlich die Frage nach dem Platz des Parlaments im Staatsaufbau und nach dem Inhalt der Volkssouveränität. Sie löste dann 1918/19 auch eine lebhaftere Diskussion über das Referendum aus, auf die die deutschen Parteien nicht vorbereitet waren. Auch der SPD bot die in ihrem Programm als »staatsrechtliches Requisit«<sup>69</sup> mitgeführte direkte Gesetzgebung durch das Volk nur eine sehr allgemeine Orientierungshilfe. So mußten die Parteien, da diese Form politischer Willensbildung nicht im eigenen Erfahrungshorizont lag, auf schweizerische und nordamerikanische Vorbilder zurückgreifen, was bereits in den Beratungen über die erste deutsche Nachkriegsverfassung in Baden sichtbar wurde.

#### *IV. Der süddeutsche Beitrag zur Einführung des Referendums*

Baden war der erste der früheren deutschen Bundesstaaten, der sich nach dem Zusammenbruch von 1918 eine neue Verfassung gab. Sie wurde bereits am 25. März 1919 von der badischen Konstituante verabschiedet; eine Volksbefragung bestätigte sie am 13. April, und so trat sie fast vier Monate vor der Reichsverfassung in Kraft. In der badischen Verfassung ist die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung so weit ausgebaut wie es die parlamentarische Grundlage der Verfassung überhaupt zuließ. Ihr augenfälligstes Merkmal war die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums. Mit dieser Bestimmung, die nicht nur die neue Verfassung selbst dem Referendum unterwarf, sondern auch für jede zukünftige Verfassungsänderung das obligatorische Referendum vorsah, unterschied sich die badische Verfassung von allen folgenden Landesverfassungen und auch von der Reichsverfassung<sup>70</sup>. Seine Einführung geht auf die Vorschläge des späteren Wirtschafts- und Außenministers der

---

<sup>68</sup> Vgl. F. GLUM, Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich, 2. Aufl. 1965, S. 158.

<sup>69</sup> Loewenstein (wie Anm. 63) S. XXV.

<sup>70</sup> Außer der badischen Verfassung kannte nur die hessische Verfassung das obligatorische Verfassungsreferendum, allerdings in einer abgeschwächten Form. Vgl. H. GMELIN, Die hessische Verfassung und Gesetzgebung von 1920, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts X (1921), S. 301 ff., 315.

Weimarer Republik, des damaligen Rechtsanwalts Dr. Julius Curtius zurück. Ende Januar 1919, in ihrer zweiten öffentlichen Sitzung, verzeichnete die badische Nationalversammlung den Eingang seiner »Denkschrift über Referendum und Initiative«<sup>71</sup>. Die Denkschrift stellt den substantiell bedeutendsten Beitrag zu den badischen Verfassungsberatungen über das Verhältnis von Volk und Parlament dar und war das Ergebnis vierjähriger verfassungsrechtlicher und verfassungsgeschichtlicher Studien. Sie entsprang dem Wunsch von Curtius, »mit der hieraus gewonnenen Sachkenntnis an der Gestaltung der deutschen Verfassungen, wenn auch in bescheidenstem Maße, mitzuwirken.«<sup>72</sup> Verfassungskommission und Plenum der badischen Nationalversammlung schlossen sich den Vorschlägen von Curtius an: sie beschlossen, die neue Verfassung durch eine Volksbefragung bestätigen zu lassen; sie dehnten die Volksinitiative für die Verabschiedung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes ausdrücklich auf verfassungsändernde Gesetze aus und sie bestimmten schließlich, daß alle verfassungsändernden Gesetze automatisch einem Referendum zu unterwerfen seien<sup>73</sup>. Abgesehen von der für eine Volksinitiative erforderlichen Stimmenzahl und von der Ausdehnung der Volksinitiative und des Referendums auch auf Teile von Gesetzen fanden die Vorschläge von Curtius für die Volksinitiative und das Referendum über einfache Gesetze ebenfalls Eingang in die badische Verfassung<sup>74</sup>.

Diese frappierende Übereinstimmung zwischen seinen Vorschlägen und dem endgültigen Verfassungstext darf indessen nicht ausschließlich den erfolgreichen Bemühungen von Curtius zugeschrieben werden. Auch die anderen Entwürfe zur badischen Verfassung von 1919 orientierten sich an der Schweiz und an den Einzelstaaten der USA, da es deutsche Vorbilder für die unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung ja nicht gab. Dem Liberalen Curtius kam nicht nur seine wissenschaftliche Autorität als Experte einer in Deutschland bis dahin kaum bekannten Materie zugute. Verfassungsausschuß und Plenum der badischen Nationalversammlung berücksichtigten seine Vorschläge auch deshalb so weitgehend, weil sie gewissen radikaldemokratischen Vorstellungen der am Erfurter Programm orientierten Sozialdemokratie ebenso entgegenkamen

<sup>71</sup> Verhandlungen des Badischen Landtags I. Landtagsperiode I. Sitzungsperiode Heft 523, 1920, S. 13 und Heft 524, 1920, Beilage Nr. 1a, S. 42.

<sup>72</sup> Curtius (wie Anm. 21) S. 3. Vgl. auch Curtius, Sechs Jahre Minister der deutschen Republik, 1948, S. 250 und Reichshandbuch der Deutschen Gesellschaft, 1930, S. 290.

<sup>73</sup> Vgl. Sitzungs-Protokoll der Verfassungskommission der badischen Nationalversammlung, 33. Sitzung, 6. März 1919, Punkt 2 und 5 (Badisches Generallandesarchiv 231/2612) und K. GLOCKNER, Badisches Verfassungsrecht, 2. Aufl. 1930, S. 142, 144.

<sup>74</sup> Vgl. Curtius (wie Anm. 21) S. 22, 24, 27, 14, 15, 18 und im Unterschied dazu die Beschlüsse der Verfassungs-Kommission, in: Verhandlungen des Badischen Landtags Heft 524, Beilage Nr. 1a, S. 42 f.

wie den Vorbehalten von Liberalen und Zentrumsabgeordneten gegen das Einkammerparlament<sup>75</sup>. Liberale und Katholiken sahen im Referendum ein Mittel, um das verletzte Prinzip der Gewaltenteilung wiederherzustellen. Sie wollten mit den Einrichtungen der direkten Gesetzgebung das Vakuum ausfüllen, das ihrer Auffassung nach durch die Abschwächung der Exekutive zu einem Vollzugsorgan der Legislative entstanden war.

Curtius hat mit seiner Denkschrift nicht nur die badischen Verfassungsberatungen maßgeblich beeinflusst. Seine Überlegungen sind auch, ohne daß dies ausdrücklich ausgesprochen wurde, die Grundlage für die Referendumsdiskussion im Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung geworden<sup>76</sup>. Als der Sozialdemokrat Wilhelm Keil in der 26. Sitzung des Ausschusses am 9. April 1919 im Namen seiner Fraktion einen Vorstoß zur Einführung der Volksinitiative in die Reichsverfassung unternahm, lehnte er sich in seinen Anträgen weitgehend an die Denkschrift von Curtius an. Die Übereinstimmung in den zum Teil wörtlich übernommenen Formulierungen, in der Gedankenfolge, in der Aufzählung der Möglichkeiten des Referendums und im Aufgreifen bestimmter Einzelheiten ist so offenkundig, daß keine Zweifel an der Herkunft der Argumente möglich sind. In seiner Forderung nach einem Ausbau der Einrichtungen direkter Gesetzgebung ging Wilhelm Keil noch über die Denkschrift von Curtius hinaus, indem er Volksinitiative und Referendum auch auf die Auflösung des Parlamentes ausdehnen wollte, was Curtius ausdrücklich ausgeschlossen hatte<sup>77</sup>. Die Anträge Keils, auf Curtius basierend, waren wiederum der Ausgangspunkt für die Gegenvorschläge der Demokraten (die im wesentlichen aus dem linken Flügel des Liberalismus hervorgegangen waren) in der 28. Sitzung des Verfassungsausschusses am 11. April 1919. In der zweiten Lesung der Verfassung im Ausschuß wurde die Schrift von Curtius mindestens dem Titel nach allen Mitgliedern bekannt. Sie fanden ihn in der Bibliographie zu einer Denkschrift über »Volksabstimmung und Volksbegehren« vom 23. Mai 1919, die das Reichsministerium des Innern unter Hugo Preuß auf Wunsch des Verfassungsausschusses für dessen Beratungen über die neue Materie an-

---

<sup>75</sup> Vgl. Curtius (wie Anm. 21) S. 23 und Bericht der Verfassungs-Kommission, in: Verhandlungen des Badischen Landtags Heft 524, Beilage Nr. 1a, S. 17.

<sup>76</sup> ANGELESCO (wie Anm. 20) S. 122 Anm. 1: »Les grands mérites de ce petit livre, qui a exercé une influence considérable sur la Constitution de Bade et, indirectement, sur la Constitution du Reich, n'ont pas encore été suffisamment mis en évidence.«

<sup>77</sup> Vgl. die Übereinstimmungen bei Curtius (wie Anm. 21) S. 13–24 und bei W. Keil, in: Mündlicher Bericht des 8. Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs (Bd. 336 der Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung), 1920, S. 294–296. Ein eingehender Textvergleich findet sich in der Studie, die diesem Beitrag zugrundeliegt.



gefertigt hatte<sup>78</sup>. Unter den 32 Titeln dieser Bibliographie ist die Arbeit von Curtius die einzige deutsche Monographie über die Einrichtungen direkter Gesetzgebung nach dem 9. November 1918.

Der Redakteur und Politiker Keil wirkte 1919 gleichzeitig an den Verfassungsberatungen in Stuttgart und Weimar mit. Als Mitglied eines 10er-Ausschusses, der den Entwurf für die neue württembergische Verfassung ausgearbeitet hatte und als Präsident der verfassunggebenden Landesversammlung Württembergs war Keil mit den Möglichkeiten einer direkten Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung gut vertraut. Daß der Sozialdemokrat bei seinen Anträgen im Verfassungsausschuß in Weimar mangels Vorarbeiten seiner eigenen Partei weitgehend auf die Studie des Liberalen Curtius zurückgriff, ist kaum als Widerspruch zu bewerten. Die präzisen Vorschläge von Curtius kamen den noch recht unbestimmten Vorstellungen der SPD entgegen, weil bei Curtius der ursprüngliche demokratische Charakter des Referendums, das weder von der Exekutive noch von der Legislative, sondern einzig vom Volk selbst eingeleitet werden konnte, weitaus stärker bewahrt ist als bei anderen liberalen Juristen<sup>79</sup>. Auch war der Abgeordnete Keil, ein Anhänger des revisionistischen Flügels seiner Partei<sup>80</sup>, während seiner neunzehnjährigen parlamentarischen Praxis in Württemberg ohne Zweifel vom liberalen Klima des Landes geprägt worden und empfand die Unterschiede zum politischen Liberalismus weniger stark als manche seiner Parteifreunde.

#### *V. Die Argumente der Befürworter und Gegner des Referendums in den Jahren 1918/19*

Der beträchtliche Einfluß, den die Vorschläge von Curtius unmittelbar auf die badische und mittelbar auf die Reichsverfassung ausübten, legt die Frage nahe, welche Überlegungen die Nationalversammlung in Weimar dazu bewogen, die Einrichtungen direkter Demokratie in die neue Verfassung aufzunehmen und damit auch auf diesem Gebiet den Anschluß an die Verfassungsentwicklung der westlichen Demokratien zu

<sup>78</sup> Denkschrift des Reichsministers des Innern über »Volksabstimmung und Volksbegehren« vom 23. Mai 1919. Drucksache Nr. 221 des 8. Ausschusses, 22 S. (Nachlaß Haußmann I 47/37).

<sup>79</sup> Hier sind in erster Linie die Juristen Wilhelm v. Blume und Robert Piloty gemeint, die die württembergische bzw. die bayerische Verfassung von 1919 entscheidend beeinflussten. Beide wollten ursprünglich die Volksinitiative nicht in die Verfassungen aufnehmen.

<sup>80</sup> Vgl. W. Keil, *Erlebnisse eines Sozialdemokraten*, Bd. I, 1947, S. 201 ff., 306 ff.

suchen. Eine eingehendere<sup>81</sup> Untersuchung der Motive führt zunächst zu der Feststellung, daß Befürworter und Gegner des Referendums selten ein einzelnes Argument vortragen, sondern zumeist eine Reihe von Überlegungen so miteinander verknüpfen, daß das Leitmotiv nicht immer erkennbar ist. Taktische, von der politischen Lage diktierte Erwägungen vermischen sich vielfach mit ideologischen Begründungen. So verschieden die Stellungnahmen der Parteiredner auch waren, gemeinsam war ihnen der Hinweis auf die Neuheit des Referendums, die häufig als hemmend empfunden wurde. Das Referendum erschien vielen als eine Größe, mit der man noch gar nicht rechnen konnte<sup>82</sup>, und die Unsicherheit der Parteien äußerte sich in unterschiedlichen Vorstellungen von seinem Anwendungsbereich<sup>83</sup>, in dem mehrfach wiederholten Wunsch nach einer klärenden Aussprache und nach mehr Information<sup>84</sup> sowie in der schon erwähnten uneinheitlichen Terminologie<sup>85</sup>. Die Beiträge der SPD in den Beratungen über das Referendum fallen dadurch auf, daß in ihnen weit häufiger als bei allen anderen Parteien auf ausländische Vorbilder verwiesen wird, schweizerische Autoren zitiert werden und sogar die Konsultation ausländischer Politiker gefordert wird<sup>86</sup>. Den sozialdemokratischen Rednern kam es dabei nicht nur auf die von ihnen zitierten positiven Urteile über das Referendum an, sondern fast noch mehr auf die Tatsache, daß es sich um einen Bestandteil von anerkannt demokratischen Verfassungen handelte. Zu der bereitwilligen und expliziten Orientierung der SPD-Abgeordneten an ausländischen Verfassungsvorbildern dürfte das »westlich-humanitär geprägte Weltbild« der deutschen Sozialdemokratie beigetragen haben, in dem das politische System des Kaiserreichs den westlichen Demokratien gegenüber als rückschrittlich erschien<sup>87</sup>.

<sup>81</sup> THOMA (wie Anm. 5) S. 489 f. hat bereits eine Analyse der Motive gefordert.

<sup>82</sup> Vgl. die zahlreichen Hinweise auf die Neuheit des Referendums in: Protokolle des Verfassungsausschusses 17. Sitzung, S. 166, 28. Sitzung, S. 307, 312, 26. Sitzung, S. 296, 39. Sitzung, S. 449 und Stenographische Berichte der Nationalversammlung 44. Sitzung, S. 1203 D, 71. Sitzung, S. 2157 C, 70. Sitzung, S. 2095 C–D.

<sup>83</sup> Vgl. C. Haußmann in seiner Rede »Wie es kam«, gehalten am 20. November 1918 im Stadtgartensaal in Stuttgart (Nachlaß Haußmann I 47/137) und Protokolle des Verfassungsausschusses 17. Sitzung, S. 165.

<sup>84</sup> Vgl. Verfassungsausschuß 17. Sitzung, S. 165 f. und 28. Sitzung, S. 312.

<sup>85</sup> Vgl. SCHMITT (wie Anm. 21) S. 15 f. und Gg. KAISENBERG, Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 219.

<sup>86</sup> Verfassungsausschuß 26. Sitzung, S. 295 und 28. Sitzung, S. 312. Stenographische Berichte Nationalversammlung 49. Sitzung, S. 1354 C, 1358 B.

<sup>87</sup> E. MATTHIAS, Die Rückwirkungen der Russischen Oktoberrevolution auf die deutsche Arbeiterbewegung, in: *L'opinion publique européenne devant la Révolution russe de 1917, avec une introduction de Fernand L'HUILLIER*, 1968, S. 51.

Das häufigste und zugleich gewichtigste Argument zugunsten des Referendums war die Erwägung, daß mit ihm ein dringend notwendiges Korrektiv zum Parlamentarismus geschaffen werde. Die Demokratische Partei vertrat diesen Gedanken immer wieder mit Nachdruck, aber auch in der Sozialdemokratie war er – allerdings schwächer ausgeprägt – vorhanden und in den übrigen Parteien fand er gleichfalls Zustimmung. Die Demokratische Partei sah in Volksinitiative und Referendum geeignete Ventile für das verbreitete Mißtrauen gegen den Parlamentarismus, den man nicht zielbewußt erstrebt hatte und der nun unvermeidlich geworden war<sup>88</sup>. Demokratie und Parlamentarismus waren für die Demokratische Partei nicht identisch: das parlamentarische System bedurfte, damit der Begriff der Demokratie nicht verwischt wurde, verschiedener Gegengewichte, in erster Linie des vom Volk gewählten Präsidenten und in zweiter Linie des Referendums<sup>89</sup>. Daß die Demokratische Partei zwar einerseits nachdrücklich für das parlamentarische System eintrat und wie keine andere Partei um die führende Rolle der Nationalversammlung besorgt war, sich aber andererseits ohne allzu große Widerstände zur Aufnahme plebiszitärer Elemente in die Verfassung bereitfand, wurde ihr durch eine bestimmte Vorstellung vom Volkswillen möglich. In der wiederholten Feststellung des Abg. Koch-Weser, daß das Referendum die Möglichkeit biete, *den Willen des Volkes in seinem Urgrund nachzumessen*<sup>90</sup>, erscheint der Volkswille als eine stabile, jederzeit empirisch feststellbare Größe, die normalerweise das Parlament zum Ausdruck bringt, von der es sich aber infolge seiner Unzulänglichkeit entfernen kann. Ähnlich wurde in der SPD die Befürchtung laut, daß sich das Parlament den Bedürfnissen der Massen verschließen könne und daß einem widerstrebenden Reichstag unter Umständen ein notwendiges Gesetz aufgezwungen werden müsse. Aus diesen Erwägungen heraus traten die Sozialdemokraten nicht nur für das Referendum, sondern auch für eine Verkürzung der Legislaturperiode ein<sup>91</sup>. In den sozialdemokratischen Vorbehalten gegen das Parlament wirkte ein Mißtrauen gegen die eigene Fraktion nach, wie es in der Zeit des Sozialistengesetzes bestand, als die gemäßigt-reformistische Politik der sozialdemokratischen Reichstagsabgeordneten in Gegensatz zu einer theoretischen Radikalisierung in den eige-

<sup>88</sup> Vgl. F. Payer, Von Bethmann-Hollweg bis Ebert, 1923, S. 22.

<sup>89</sup> Vgl. E. Koch-Weser, die Volksabstimmung, Mai 1919, S. 1 f. (Artikel im Nachlaß Koch-Weser Nr. 78), H. Preuß, Denkschrift zum Entwurf des allg. Teils der Reichsverfassung, vom 3. Januar 1919, in: H. PREUSS, Staat, Recht und Freiheit, 1926, S. 387 f.

<sup>90</sup> Stenograph. Berichte Nationalversammlung 44. Sitzung, S. 1221 D; 49. Sitzung, S. 1356 B–C.

<sup>91</sup> Verfassungsausschuß 38. Sitzung, S. 449 und Stenographische Berichte Nationalversammlung 45. Sitzung, S. 1263 B; 49. Sitzung, S. 1354 D.

nen Reihen geriet und Bismarck die Legislaturperiode des Reichstags von drei auf fünf Jahre verlängerte<sup>92</sup>. Während das Zentrum zum Referendum nicht Stellung nahm, befürwortete die Deutsche Volkspartei (die im wesentlichen aus dem rechten Flügel des Liberalismus hervorgegangen war) dieses Institut als eines der Gegengewichte zu einem *extremen Parlamentarismus*, obgleich ihre Bedenken gegen das Referendum ebenso groß waren wie die gegen ein zu starkes Parlament<sup>93</sup>.

Während alle Parteien bereit waren, das Referendum als Korrektiv des Parlamentarismus einzusetzen, war die Absicht, mit dem Referendum die Exekutive zu stärken, verständlicherweise nur bei den bürgerlichen Parteien vorhanden. Die Linke war aus ihrem Mißtrauen gegen eine zu starke Konzentration der staatlichen Exekutive bestrebt, ein Referendum nur auf Antrag der Stimmberechtigten zuzulassen oder es allenfalls in das Ermessen eines Reichsministeriums ohne Präsidenten zu legen<sup>94</sup>. Die Demokratische Partei setzte dagegen in ihren Antrag zur Ausgestaltung des Referendums an erste Stelle das Recht des Reichspräsidenten, ganz allgemein aus eigenem Ermessen innerhalb eines Monats eine Volksbefragung anzuordnen. Hugo Preuß, der die Weimarer Verfassung entscheidend beeinflußt hat, bezeichnete diesen Satz als den allerbesten im Antrag seiner Partei<sup>95</sup>, und die Demokraten hofften, mit dieser Bestimmung die Macht des Präsidenten zu steigern<sup>96</sup>. Da auch die Rechte bereit war, die Anordnung eines Referendums – von Ausnahmen abgesehen – in das Ermessen des Präsidenten zu legen<sup>97</sup>, blieb nur die Frage offen, ob die Anordnung einer Abstimmung durch den Präsidenten der Gegenzeichnung bedurfte oder nicht. Sie wurde von Hugo Preuß in dem Sinn entschieden, daß der Präsident zur Anordnung eines Referendums ebenso der ministeriellen Gegenzeichnung bedürfe wie für die Auflösung des Reichstags<sup>98</sup>. Mit dem Bestreben, die Exekutive durch den Gebrauch des Referendums zu stärken, verband sich mehrfach auch der Gedanke, dem Präsidenten eine Schiedsrichterfunktion zuzuweisen, die – in seiner Wahl durch das Volk bereits angelegt – durch das Instrument des Referendums noch verstärkt werden sollte. Dem plebiszitären Präsidenten sollte durch

---

<sup>92</sup> Ebenda, 5. Sitzung, S. 1263 D; 70. Sitzung, S. 2106 A; W. BERTHOLD, Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der deutschen Reichsverfassung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 77. Jg. (1922/23), S. 52 f.

<sup>93</sup> Stenograph. Berichte Nationalversammlung 70. Sitzung, S. 2094 A, D und 2095 A, C.

<sup>94</sup> Verfassungsausschuß 26. Sitzung, S. 295, 28. Sitzung, S. 312, Stenograph. Berichte Nationalversammlung 49. Sitzung, S. 1357 B.

<sup>95</sup> Verfassungsausschuß 28. Sitzung, S. 310.

<sup>96</sup> Ebenda, 22. Sitzung, S. 232 f., 28. Sitzung, S. 307 f., 311.

<sup>97</sup> Ebenda, 17. Sitzung, S. 165, 28. Sitzung, S. 311, Stenograph. Berichte Nationalversammlung 49. Sitzung, S. 1353 A, 1354 A.

<sup>98</sup> Verfassungsausschuß 17. Sitzung, S. 163 ff., 22. Sitzung, S. 236 f.

ein weiteres plebiszitäres Element seine Aufgabe als »Hüter der Volksrechte«<sup>99</sup> erleichtert werden.

Die Verfassunggebung in Weimar bedeutete in erster Linie eine Auseinandersetzung mit dem in Deutschland damals noch neuen Parlamentarismus, sie zwang die Parteien zugleich aber auch, sich mit den Einrichtungen der direkten Gesetzgebung und mit den Arbeiter- und Soldatenräten auseinanderzusetzen. Die direkte Mitwirkung des Volkes, die ein Vorzug sowohl des Referendums als auch der Räte zu sein schien, veranlaßte die politischen Parteien in den Jahren 1918/19, beide Organisationsformen gegeneinander abzuwägen und in verschiedener Weise der Repräsentativkörperschaft zuzuordnen. In der SPD und in der Demokratischen Partei war deutlich die Absicht erkennbar, durch die Einfügung des Referendums in die Verfassung die Räte aus ihr herauszuhalten.<sup>100</sup> Gab es einerseits Versuche, durch das Referendum dem Rätegedanken entgegenzuwirken, so bedeutete andererseits die Einfügung des Räteartikels 165 in die Weimarer Verfassung eine gewisse Abschwächung der Volksinitiative und damit auch des Referendums. Die SPD setzte es durch, daß der Reichswirtschaftsrat das Recht der Gesetzesinitiative erhielt. Dieses Recht, Gesetzentwürfe sozial- und wirtschaftspolitischen Inhalts über die Reichsregierung beim Parlament einzubringen, erkaufte der Reichswirtschaftsrat jedoch damit, daß ihm die Möglichkeit genommen wurde, an das Volk zu appellieren, wenn der Reichstag seine Vorlage verworfen hatte<sup>101</sup>. Demokratische und deutschnationale Abgeordnete nahmen die Einfügung des Reichswirtschaftsrates in die Verfassung zum Anlaß, für eine Einschränkung der Volksinitiative und des Referendums zu plädieren, weil ja nun auch der Reichswirtschaftsrat das Recht der Gesetzesinitiative habe<sup>102</sup>. Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen der Einfügung des Referendums und der Räte in die Verfassung wurde auch an der Haltung der Unabhängigen Sozialdemokraten (USPD) sichtbar. Diese Partei war zwar als ganze nicht revolutionär, mußte aber doch Rücksicht auf ihren revolutionären Flügel nehmen<sup>103</sup>. Aus diesem Grund versuchte ihr Vertreter im Verfassungsausschuß, eine eingehendere Stellungnahme seiner Partei zum Referendum solange hinauszuzögern, bis die Regierung ihren Entwurf zum sog. Räteartikel vorgelegt hatte und die Unabhängigen

<sup>99</sup> Ebenda, 28. Sitzung, S. 308.

<sup>100</sup> Ebenda, 28. Sitzung, S. 312 (Quarck), Stenograph. Berichte Nationalversammlung 44. Sitzung, S. 1221 D und 47. Sitzung, S. 1346 B, vgl. Koch-Weser (wie Anm. 89) S. 6 und M. Quarck, Die Reichsverfassung von Weimar. Eine Kursusdisposition, 1920, S. 6.

<sup>101</sup> Vgl. F. Stampfer, Verfassung, Arbeiterklasse, Sozialismus. Eine kritische Untersuchung der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 1919, S. 23 f.

<sup>102</sup> Vgl. Verfassungsausschuß 39. Sitzung, S. 489 und Stenograph. Berichte Nationalvers. 49. Sitzung, S. 1354 A–B.

<sup>103</sup> Vgl. E. PRAGER, Geschichte der U.S.P.D., 1921, S. 191 f., 202 und MATTHIAS (wie Anm. 87) S. 61.

Sozialdemokraten die Auswirkung des Referendums auf die Räte abschätzen konnten. Aber da die Vorlage der Regierung auf sich warten ließ, trat die USPD schließlich energisch für die Volksinitiative und das Referendum ein, um den Räten ein Mindestmaß an Einfluß zu sichern<sup>104</sup>. Es entbehrt nicht eines gewissen Widerspruchs, daß die Unabhängigen Sozialdemokraten sich gerade von derjenigen Einrichtung eine Hilfe für die Räte erhofften, die unter anderem dazu bestimmt war, den Einfluß der Räte zurückzudrängen. In der Diskussion der Jahre 1918/19 erscheint das Referendum aber nicht nur als Alternative zu den Räten, es wurde verschiedentlich auch als Schiedsinstanz bei Konflikten zwischen Räteorganisation und Parlament empfohlen. Auffälligerweise wurde der Gedanke vom Referendum als einer Schiedsinstanz zwischen Räten und Repräsentativkörperschaften nicht in den Verfassungsberatungen selbst formuliert, sondern von außen an sie herangetragen: in Baden durch die Siebener-Kommission der Volksräte Badens<sup>105</sup>, im Reich durch die Vorschläge von M. Cohen und J. Kaliski<sup>106</sup>. Dies hängt damit zusammen, daß die Räte sich selbst vielfach »nicht als permanente, die Parlamente ersetzende politische Institutionen« verstanden, sondern »nur als parallele Organisationen zu den tradierten Parlamenten, Behörden, Gewerkschaften und Parteien«<sup>107</sup>.

Nicht zu übersehen ist unter den Argumenten zugunsten des Referendums auch der ihm zugeschriebene erzieherische Wert. Dieses pädagogische Argument, das vor allem von den beiden sozialdemokratischen Parteien ins Feld geführt wurde<sup>108</sup>, fand seine Begründung unter anderem in der rationalistischen Idee, daß die Masse ebenso wie der Einzelne erziehungsbedürftig, aber auch erziehungsfähig sei<sup>109</sup>. Ein weiteres Motiv zugunsten des Referendums war die ihm vielfach zugeschriebene besondere demokratische Substanz, die in erster Linie von der SPD und der Demokratischen Partei herausgestellt wurde<sup>110</sup>. Hinter diesem Argu-

<sup>104</sup> Vgl. Verfassungsausschuß 28. Sitzung, S. 312 und Stenograph. Berichte Nationalversammlung 47. Sitzung, S. 1347 C; 49. Sitzung, S. 1356 D–1357 A.

<sup>105</sup> Vorentwurf für die Verfassung der Volksrepublik Baden, ausgearbeitet im Auftrag der Landesversammlung der Soldatenräte Badens vom 11. XII. 1918 von der Siebener-Kommission, 2. Aufl., Freiburg i. Br., 1919, S. 11.

<sup>106</sup> Die Parteien und das Rätensystem. Parteiprogramme, Anträge, Aufsätze und Äußerungen hervorragender Politiker aller Parteien nebst den Gesetzentwürfen der Deutschen und Österreichischen Regierung, 1919, S. 39.

<sup>107</sup> G. A. RITTER, »Direkte Demokratie« und Rätewesen in Geschichte und Theorie, in: Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft, hrsg. von E. K. SCHEUCH, 1968, S. 201, 203.

<sup>108</sup> Stenograph. Berichte Nationalversammlung 49. Sitzung, S. 1354 D, 1356 D; Verfassungsausschuß 26. Sitzung, S. 294.

<sup>109</sup> Stenograph. Berichte 49. Sitzung, S. 1354 C–D.

<sup>110</sup> Vgl. Curtius (wie Anm. 21) S. 13; Verfassungsausschuß 26. Sitzung, S. 294; M. Quarck, Der Geist der neuen Reichverfassung, 1919, S. 17, 20 als Beispiele für die sehr zahlreichen Äußerungen.

ment stand nicht nur der Gedanke der Volkssouveränität, sondern auch der Wille, eine möglichst vollkommene Verfassung zu schaffen, was nur durch die Aufnahme der Einrichtungen direkter Gesetzgebung möglich schien. Damit aber wurden die Volksinitiative und das Referendum zugleich zum Ausdruck eines gewissen Perfektionismus; auf den Kritiker der Weimarer Verfassung später wiederholt hinwiesen<sup>111</sup>. Die Deutsche Volkspartei und die Deutschnationalen sahen im Referendum die Neigung zu einer übertriebenen Demokratisierung und zu einem fortwährenden Mißtrauen gegen die berufenen Instanzen<sup>112</sup>. Die Rechte konnte sich jedoch ebenso wenig wie die dem deutschen konstitutionellen System verpflichtete Staatslehre der Einsicht verschließen, daß der Rückgriff auf den »Volkswillen« der einzige Weg zur Erreichung einer neuen Legitimität war<sup>113</sup>. Das Referendum schien geeignet, die neue Staatsordnung zu legitimieren und zugleich ihren demokratischen Charakter sichtbar zu machen. Ein nicht zu vernachlässigendes Motiv der Sozialdemokratie zugunsten des Referendums lag in der Tradition der Parteiprogramme, die seit 1869 die Forderung nach der direkten Gesetzgebung durch das Volk enthielten. Wenn diese Forderung bis 1918 politisch auch ohne Bedeutung geblieben war, so verpflichtete sie die SPD doch, mindestens aus Prestigegründen für eine teilweise Verwirklichung der sog. Volksrechte einzutreten<sup>114</sup>. Die von keiner Partei bestrittene konservative Wirkung des Referendums trug dazu bei, daß es von seinen prinzipiellen Gegnern befürwortet und von seinen grundsätzlichen Anhängern mit Vorsicht betrachtet wurde. Das Interesse der SPD an den Volksrechten wurde durch die Erfahrung gemindert, daß das Referendum in der ausländischen Verfassungspraxis eher konservativ gewirkt hatte. Andererseits war gerade diese konservative Tendenz der Grund dafür, daß man bei den Demokraten und auf der Rechten seiner Einfügung in die Verfassung nur geringen Widerstand entgegensetzte<sup>115</sup>. Aber das Referendum empfahl sich nicht nur durch seine unbestrittene konservative

111 Vgl. A. WINNIG, *Das Reich als Republik 1918–1928*, 1929, S. 174; K. WELLER, *Die Staatsumwälzung in Württemberg 1918–1920*, 1930, S. 205

112 Vgl. *Stenograph. Berichte Nationalversammlung* 49. Sitzung, S. 1353 C, 1354 A–B und 70. Sitzung, S. 2095 C–D.

113 Vgl. Th. Heuss, *Erinnerungen, 1905–1933*, 1963, S. 251.

114 Vgl. *Verfassungsausschuß* 26. Sitzung, S. 294; *Stenograph. Berichte Nationalvers.* 49. Sitzung, S. 1356 C–D; ESCHENBURG, *Die improvisierte Demokratie*, 1963, S. 19; E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, 1958, S. 46.

115 Vgl. H. LIERMANN, *Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart*, 1927, S. 153 f.; *Sitzungsprotokolle der SPD-Fraktion der Weimarer Nationalversammlung 1919–1920*, Dokument 19, Sitzung vom 25. Febr. 1919, 4 Uhr nachm. (Internationales Institut f. Sozialgeschichte Amsterdam, Edition in Vorbereitung); Koch-Weser (wie Anm. 89), S. 5 f.

Wirkung. Nach dem Zusammenbruch vom November 1918 schien es auch geeignet, eine verbreitete radikaldemokratische Unterströmung aufzufangen, die auf eine stärkere politische Mitwirkung des Volkes abzielte und die sich unter anderem in der Forderung nach dem Referendum äußerte<sup>116</sup>. Nicht vergessen werden darf schließlich auch der Zusammenhang zwischen der Anwendung des Referendums und der Dauer der Legislaturperiode, der innerhalb und außerhalb der Konstituante wiederholt diskutiert wurde und hier nur kurz angedeutet werden soll. Den Hintergrund für dieses Problem bildete die Frage der fünfjährigen Legislaturperiode und der ungestörten Arbeit des Parlaments, auf die die Mehrheit der Demokraten besonderen Wert legte. Sie vertrat die Auffassung, daß die Wähler ja durch das Referendum in erhöhtem Maß Gelegenheit erhielten, ihren Willen und ihre Übereinstimmung mit der Volksvertretung zum Ausdruck zu bringen<sup>117</sup>. Eine Minderheit in der Demokratischen Partei lehnte die fünfjährige Legislaturperiode unter anderem mit dem Argument ab, daß die Wähler dem Parlament entfremdet würden und zu häufig zum Referendum greifen könnten<sup>118</sup>. Die Sozialdemokraten traten dagegen nachdrücklich für eine möglichst kurze Legislaturperiode des Reichstags ein, weil sie ihre Forderung, Volksinitiative und Referendum über die Auflösung des Reichstages in die Verfassung aufzunehmen, nicht hatten durchsetzen können<sup>119</sup>.

Insgesamt gesehen, war die Einfügung der Einrichtungen direkter Gesetzgebung in die Verfassung das Ergebnis eines Kompromisses zwischen sehr verschiedenen und zum Teil einander entgegengesetzten Bestrebungen. Es waren weniger praktische Bedürfnisse, die dem Referendum einen Platz in der Verfassung verschafften als vielmehr das Zusammenwirken theoretischer Erwägungen.<sup>120</sup> Eine dieser Erwägungen war, daß Deutschland nun eine Demokratie geworden sei und daher dem Beispiel der Schweiz, der nordamerikanischen Einzelstaaten und Australiens folgen, d. h. das Referendum einführen müsse. Aber die Verfassungeber von Weimar entlehnten das Referendum den westlichen Demokratien, ohne daß sie seine Funktionen in diesen Ländern wirklich kannten, sie betrachteten es isoliert und paßten es ihren eigenen Staatsvorstellungen an. In-

<sup>116</sup> Vgl. FRAENKEL (wie Anm. 114) S. 55. Quellennachweise finden sich in der größeren Arbeit, die diesem Beitrag zugrunde liegt.

<sup>117</sup> Vgl. Denkschrift des Reichsministers des Innern (wie Anm. 78) S. 12; Bericht über die Verhandlungen des 1. Parteitages der Deutschen Demokratischen Partei abgehalten in Berlin vom 19. bis 22. Juli 1919, 1919, S. 23; Koch-Weser (wie Anm. 89), S. 5.

<sup>118</sup> Vgl. Bericht über die Verhandlungen des 1. Parteitages (wie Anm. 117) S. 74 f., 217 (Beiträge Elsas und Gerland).

<sup>119</sup> Vgl. Verfassungsausschuß 26. und 28. Sitzung, S. 294 f., 307, 309, 311.

<sup>120</sup> Vgl. K. KULLMANN, Sinn und Gestaltung der Volksabstimmungen im Deutschen Landesstaatsrecht, Diss. jur. 1926, S. 93.



folgedessen befrachteten sie das Referendum mit so vielen Zielvorstellungen, daß es in der Praxis kaum je allen Erwartungen entsprechen konnte. Seine Einführung war weniger ein Ja zum Weimarer Regierungssystem, das man möglichst vollkommen ausstatten wollte, als vielmehr der Ausdruck mangelnden Vertrauens in das neue System und seine Funktionsfähigkeit.

### *VI. Das Verhältnis der Parteien und Verbände zum Referendum in den Jahren 1919 bis 1933*

Wie wir gesehen haben, trat keine der an den Verfassungsberatungen der Jahre 1918/19 beteiligten politischen Parteien vorbehaltlos oder aus voller Überzeugung für die Volksinitiative und das Referendum ein. Die unleugbare Verlegenheit, in der sich die maßgeblichen politischen Kräfte 1918/19 gegenüber den Einrichtungen der direkten Gesetzgebung befanden, dauerte auch nach dem Inkrafttreten der Verfassungen des Reichs und der Länder fort; und da das Referendum bis zu der Abstimmung über die Fürstenenteignung 1926 in der Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielte, bewahrte es in den ersten Jahren der Republik weitgehend seinen Charakter einer Neuheit und ließ verbindliche Prognosen über seine Auswirkungen nicht zu<sup>121</sup>. Umso mehr interessiert die Frage, welches Verhältnis die Parteien und Verbände zur Volksinitiative gewannen und in welchem Umfang sie von ihr Gebrauch machten. Nicht nur die Klauseln der Artikel 72–76 der Weimarer Verfassung<sup>122</sup>, sondern auch die Kostenfrage machte die Einleitung einer Volksinitiative für alle politischen Gruppen zu einem Risiko. Das Gesetz über den Volksentscheid vom Juni 1921 verpflichtete die Antragsteller, die Druck- und Versandkosten für die Eintragungslisten selbst zu tragen<sup>123</sup>. Da die Reichsregierung seit 1923 immer wieder, wenn auch nur mit vorübergehendem

---

<sup>121</sup> Auf die Neuheit der Volksrechte, auf die geringe Erfahrung mit ihnen und auf die Unmöglichkeit von Prognosen über ihre Wirkung verweisen unter anderen Hch. VON JAN, Wahlrecht und Volksabstimmungen, in: Jahrbuch d. Öff. Rechts Bd. X (1921), S. 177; M. FETZER, Das Referendum im deutschen Staatsrecht, 1923, S. 94 f.; E. MARTENS, Volksbegehren und Volksentscheid nach der Reichsverfassung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verfassungsverhältnisse, Diss. jur. 1924, S. 38; F. Stampfer, Die vierzehn Jahre der ersten deutschen Republik, 3. Aufl. 1953, S. 484.

<sup>122</sup> Vgl. zur Entstehung dieser Verfassungsbestimmungen und zugleich stellvertretend für die zahlreichen Kritiken an ihnen BERTHOLD (wie Anm. 92) S. 71.

<sup>123</sup> Vgl. § 44 des Gesetzes über den Volksentscheid vom 27. Juni 1921, RGBl. I 1921, Nr. 68, S. 790.

Erfolg, versuchte, die Kostenlast des Reiches auf die Antragsteller abzuwälzen<sup>124</sup>, wurde die Kostentragungspflicht vor allem für die Verbände zu einem beabsichtigten und ernstesten Hindernis. An der mangelnden Finanzkraft scheiterte z. B. teilweise eine Volksinitiative des Jungdeutschen Ordens 1924. Aber selbst für eine so starke Organisation wie den Stahlhelm bedeuteten die von ihm betriebenen Initiativen eine außerordentliche finanzielle Belastung<sup>125</sup>. Auch die Parteien sahen sich nach zusätzlichen Mitteln um. So riefen die Kommunisten anlässlich der Initiative für die Fürstenenteignung den 14. Februar 1926 zum allgemeinen Sammeltag aus<sup>126</sup>; beim Referendum wurde sie dann von der Kommunistischen Internationale mit einer Sonderzuwendung von 120 000 Mark unterstützt<sup>127</sup>. Die Sozialdemokraten riefen ebenfalls zu Spenden für das Referendum aus, das die Rechte mit Geldern aus der Sammlung des sog. Wilhelmpfennigs bekämpfte<sup>128</sup>. Trotz der verschiedenen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Hindernisse lassen sich nach 1919 im Reich und in den Ländern etwa 60 Versuche feststellen, die Erlangung eines Gesetzes oder die Auflösung eines Parlamentes im Wege des Referendums zu erreichen. Aber nur etwas mehr als die Hälfte dieser Pläne hatte tatsächlich eine Volksinitiative zur Folge, und nur ein einziges Referendum erreichte das von den Antragstellern angestrebte Ziel.

Die Kommunisten, die in der ersten Phase von 1919 bis 1923 zu einer Massenpartei geworden waren und ein beträchtliches Gewicht erlangt hatten, spielten in der Zeit der relativen Stabilisierung von 1924 bis 1928 für die deutsche Politik eine geringere Rolle. Die Jahre 1924 bis 1929 bedeuteten für die KPD eine Phase der Stagnation und der inneren Auseinandersetzungen, in denen sie zu einer straffen und einheitlichen Organisation wurde<sup>129</sup>. Vor dem Hintergrund der ideologischen bzw. politischen Richtungskämpfe innerhalb der Partei muß auch ihre Bereitschaft gesehen werden, gemeinsam mit der SPD die Volksinitiative für die Fürstenenteignung zu betreiben. Sowohl die »rechten« Kommunisten um Brandler und Thalheimer als auch die Gruppe der sog. Versöhnler bejahten eine kommunistische Realpolitik, d. h. eine Einheitsfront mit der

---

<sup>124</sup> Vgl. Gg. KAISENBERG, Die Behördenkosten bei Reichswahlen und Reichsabstimmungen. Ein Beitrag zur Statistik der öffentlichen Wahlen, in: Allg. Statistisches Archiv Bd. XX (1930), S. 437 f.

<sup>125</sup> Vgl. J. HILLE, Mahraun, der Pionier des Arbeitsdienstes, 1933, S. 36 und V. R. BERGHAHN, Der Stahlhelm Bund der Frontsoldaten 1918–1935, 1966, S. 144.

<sup>126</sup> Rundschreiben Nr. 1/26 des ZK der KPD vom 5. 2. 1926, S. 24 (Bundesarchiv Koblenz ZSg. 1–65/13).

<sup>127</sup> H. WEBER, Die Wandlung des deutschen Kommunismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 2/69, 11. 1. 1969, S. 35.

<sup>128</sup> Vorwärts 43. Jg., Nr. 178, 16. 4. 1926, Beilage und Nr. 254, 2. 6. 1926.

<sup>129</sup> Vgl. WEBER (wie Anm. 127), S. 3 f.

SPD, aktive Gewerkschafts- und Parlamentsarbeit. Das gemeinsame Interesse dieser beiden Richtungen<sup>130</sup> ermöglichte es den Kommunisten, bei der Volksinitiative für die Fürstenenteignung mit der sonst vielfach bekämpften SPD zusammenzugehen. Das angestrebte Ziel, durch diese plebiszitäre Aktion für die Enteignung der Fürsten und gegen die Erwerbslosigkeit die bürgerlichen Parteien zu zersetzen und der proletarischen Einheitsfront neue Kräfte zuzuführen<sup>131</sup>, wurde teilweise erreicht. Tatsächlich gelang den beiden Arbeiterparteien ein Einbruch in Wählerschichten der Mitte und vereinzelt auch der Rechten, der in einer Größenordnung von etwa 3,5 Millionen Stimmen lag<sup>132</sup>.

Die Volksinitiative für das Panzerkreuzerverbot vom Herbst 1928 deutet bereits die Rückkehr der Kommunisten zur revolutionären Taktik der ersten Phase an. Die Kommunistische Partei Deutschlands und die Kommunistische Partei der Sowjetunion sahen die Hauptgefahr nun im rechten Flügel der Arbeiterbewegung in Deutschland, in der deutschen Sozialdemokratie<sup>133</sup>. Hinzu kam, daß das problematische Verhältnis der SPD zur bewaffneten Macht die Partei in der Panzerkreuzerfrage zu einer widersprüchlichen Taktik veranlaßte und sie dadurch zahlreichen Angriffen aussetzte. Nachdem die SPD im Wahlkampf noch mit der Suggestivfrage »Kinderspeisung oder Panzerkreuzer?« geworben hatte, traten die sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder für den Bau des Panzerkreuzers ein und setzten sich damit in Gegensatz zu ihrer eigenen Fraktion<sup>134</sup>. In dieser Situation versprach die kommunistische Volksinitiative durchaus einigen Erfolg. Daß er ausblieb, war vor allem einer Führungskrise in der Partei, der sog. Wittorf-Affäre, zuzuschreiben, die im September 1928 die Partei erschütterte und kompromittierte<sup>135</sup>.

Die Volksinitiativen, mit denen die Kommunisten 1931 und 1932 in verschiedenen Ländern Deutschlands die Auflösung der Parlamente zu erreichen suchten, waren Bestandteil der seit 1928/29 wieder aufgenommenen Taktik, die Massen zu revolutionieren. Die Einleitung von Volksinitiativen oder die Beteiligung an solchen war für die Kommunisten kein Bekenntnis zu dieser Einrichtung<sup>136</sup>, sondern eine Organisationsform zur

<sup>130</sup> Vgl. WEBER (wie Anm. 127), S. 8 und ders., Die Stalinisierung der KPD 1924–1929, in: Politische Vierteljahresschrift 9. Jg., Dez. 1968, Heft 4, S. 524 f.

<sup>131</sup> Vgl. Die Internationale 9. Jg., 15. 3. 1926, Heft 6, S. 162 ff., 182 ff.

<sup>132</sup> Vgl. Stampfer (wie in Anm. 121), S. 488.

<sup>133</sup> Vgl. H. WEBER, Zu den Beziehungen zwischen der KPD und der Kommunistischen Internationalen (Dokumentation), in: Vierteljahrshefte f. Zeitgeschichte 16. Jg., 1968, Heft 2, S. 207 f., Dokument 13.

<sup>134</sup> Vgl. Stampfer (wie in Anm. 121), S. 523 ff.

<sup>135</sup> Vgl. WEBER (wie Anm. 130 zweiter Titel) S. 534.

<sup>136</sup> Vgl. S. NEUMANN, Die Parteien der Weimarer Republik, 1965 (Neuauf.), S. 92 f. und WEBER (wie Anm. 127), S. 52.

Erreichung eines bestimmten klassenkämpferischen Zieles<sup>137</sup>. Wenn damit auch die kommunistischen Initiativen den Charakter eines reinen Agitations- und Kampfinstrumentes annahmen, so dürfen doch nicht die realpolitischen Ansätze übersehen werden, die im Inhalt der Initiative für die Fürstenenteignung und in gewissem Umfang auch noch in der Initiative für das Panzerkreuzerverbot zweifellos vorhanden waren<sup>138</sup>. Der anti-parlamentarische Zug der Kommunistischen Partei wurde dort am sichtbarsten, wo die Partei ohnehin keine realen Erfolgchancen hatte, wie beispielsweise bei den Präsidentenwahlen<sup>139</sup>.

Es entsprach der realpolitischen Haltung der Sozialdemokratischen Partei, daß sie den Einsatz von so risikoreichen Instrumenten wie der Volksinitiative und dem Referendum nur in einigen wenigen Fällen erwog oder vorbereitete, wo sie von vornherein auf eine breite Zustimmung für ihre Sache rechnen konnte. Das erste Mal geschah dies in der Frage des Friedensschlusses im Sommer 1919, also noch vor der Verabschiedung der Reichsverfassung. Die SPD teilte damals zunächst die unrealistische Hoffnung der öffentlichen Meinung auf eine Milderung der Friedensbestimmungen, und die SPD-Fraktion der Nationalversammlung beschloß bei ihren Beratungen am 10. Mai und am 18. Juni, die Regierung aufzufordern, alle Vorbereitungen für eine möglicherweise vorzunehmende Volksabstimmung zu treffen. Diesem Beschluß folgten keine weiteren Schritte, weil der Druck der Siegermächte einen Aufschub der Entscheidungen auf deutscher Seite nicht mehr zuließ<sup>140</sup>. Der Plan der SPD vom Mai 1924, den Gesetzen zum Dawes-Plan notfalls durch ein Referendum zur Annahme zu verhelfen, spiegelte gleichfalls nicht eine reine Oppositionshaltung wieder, er war vielmehr der Ausdruck eines lockeren Kooperationsverhältnisses, mit dem die SPD zur stärksten und unentbehrlichsten Stütze der Außenpolitik Stresemanns wurde, während sie sich gleichzeitig innenpolitisch von den Mittelparteien distanzierte<sup>141</sup>. Das ursprüngliche sozialdemokratische Vorhaben, durch Referendum eine reichsgesetzliche Regelung für die Vermögensauseinandersetzung mit den

<sup>137</sup> Vgl. PLEYER (wie Anm. 18) S. 87.

<sup>138</sup> Für das Vorhandensein realpolitischer Ansätze sprachen nicht nur die Absichten der rechten Kommunisten und der sog. Versöhner, sondern z. B. auch der Titel des Rundschreibens Nr. 1/26 des ZK der KPD vom 5. 2. 1926 »Anweisungen für die Kampagnen zur Fürstenenteignung, gegen die Erwerbslosigkeit (auch für andere Kampagnen anwendbar)«.

<sup>139</sup> Dagegen war in Parlamenten und vor allem in Kommunalvertretungen mit stärkeren KPD-Fraktionen aktive Mitarbeit durchaus üblich, vgl. WEBER (wie Anm. 127), S. 52.

<sup>140</sup> Vgl. Sitzungsprotokolle der SPD-Fraktion (wie Anm. 115) Dokumente 42, 46 und 47: Sitzg. vom 10. 5. 1919, 18. 6. 1919 vorm. und nachm. Die Haltung der Regierung und des Parlamentes in der Frage des Friedensschlusses behandelt kritisch L. ALBERTIN, Stahlhelm und Reichsbanner, in: Neue Politische Literatur Jg. XIII (1968) Heft 4, S. 457.

<sup>141</sup> Vgl. dazu M. STÜRMER, Koalition und Opposition, 1967, S. 39.

Fürsten vorzubereiten, war gleichfalls vorwiegend sachbezogen und nicht ohne reale Chancen. Durch das Vorpreschen der Kommunisten *kam die ganze Angelegenheit auf den verkehrten Weg; der Kampf war von vornherein aussichtslos*<sup>142</sup>, wie Friedrich Stampfer in seinen Erinnerungen schreibt. Während die SPD 1926 von den Kommunisten zur gemeinsamen Offensive gedrängt wurde, befand sie sich seit 1929 eindeutig in der »Defensive«<sup>143</sup>. Die antirepublikanische Front der Rechten zwang sie, den Staat von Weimar zu verteidigen, den sie maßgeblich mitgestaltet hatte. Womit sie zu erkennen gab, wie sehr sie sich nun als die »*eigentliche Staatspartei*« verstand<sup>144</sup>. Die einzige Volksinitiative, die die Sozialdemokraten tatsächlich auf Reichsebene einleiteten, zielte auf die Aufhebung des sozialpolitischen Teils der Notverordnung vom 4. 9. 1932. Bei diesem für die SPD keineswegs selbstverständlichen<sup>145</sup> Entschluß zu einer plebiszitären Aktion durfte die Partei auf eine breite Zustimmung rechnen, da die Verordnung außerordentlich umstritten und bereits an verschiedenen Orten Streiks provoziert hatte, die weitere, in der Verordnung vorgesehene Lohnkürzungen verhindern sollten<sup>146</sup>.

Die erkennbar geringe Neigung der SPD, an die außerparlamentarische Aktivität der Massen zu appellieren und ihr Bemühen um eine sachliche, rein informative Werbung<sup>147</sup> entspricht dem Urteil von Sigmund Neumann, wonach die SPD im Grunde nie eine revolutionäre Partei, sondern nur »für reale Aufgaben und ihren unmittelbaren Einsatz bereit und tätig« war<sup>148</sup>. Die SPD war die einzige Partei, die die plebiszitären Mittel nicht oder nur sehr bedingt als ein oppositionelles Agitationsinstrument einsetzte. Diese Zurückhaltung dürfte unter anderem darin begründet sein, daß die SPD als parlamentarische Massenpartei großgeworden war und ihr Verständnis von Demokratie »den Respekt vor parlamentarischen Mehrheiten« in sich einschloß<sup>149</sup>.

Eine noch größere Zurückhaltung gegenüber den Einrichtungen direkter Gesetzgebung übten die Parteien der Mitte, die Demokratische Partei und das Zentrum. Beide haben, wenn man von der Beteiligung der Demokraten an einem Referendum in Bremen 1921 absieht, niemals

<sup>142</sup> Stampfer (wie in Anm. 121), S. 485 f.

<sup>143</sup> PLEYER (wie Anm. 18), S. 58 f.

<sup>144</sup> Zum Terminus der »*eigentlichen Staatspartei*« und seiner Bedeutung vgl. E. MATTHIAS, *Der sozialistische Einfluß in der Weimarer Republik*, in: *Politische Parteien in Deutschland und Frankreich 1918–1939*, 10 Vorträge, hrsg. von Oswald HAUSER, 1969, S. 117, 124 f.

<sup>145</sup> Vgl. LUKACS (wie Anm. 65) S. 74 f.

<sup>146</sup> Vgl. Hch. BENNECKE, *Wirtschaftliche Depression und politischer Radikalismus*, 1968, S. 125.

<sup>147</sup> Vgl. PLEYER (wie Anm. 18), S. 60 ff.

<sup>148</sup> NEUMANN (wie Anm. 136), S. 87.

<sup>149</sup> MATTHIAS (wie Anm. 87) S. 59.

eine Initiative eingeleitet oder sich offiziell an einem Referendum beteiligt. Für die Demokratische Partei empfahl sich der plebiszitäre Weg schon deswegen nicht, weil sie eine Partei ohne Massengrundlage war, die seit den Reichstagswahlen von 1920 ständig an Boden verlor<sup>150</sup> und in den ihr nahestehenden großen liberalen Zeitungen nur sehr bedingt über eine Stütze für ihre Politik verfügte, was beispielsweise in der Frage der Fürstenenteignung offen zutage trat<sup>151</sup>. Auch für das Zentrum waren Volksinitiative und Referendum keine Mittel zur Verfolgung politischer Ziele. Die Bewegung für die Fürstenenteignung war einer der Ausnahmefälle, in denen »die Spannungen zwischen einer christlich-konservativen und einer christlich-sozialen Komponente« einmal sichtbar wurden<sup>152</sup>. Die Zurückhaltung des Zentrums hängt wesentlich mit den sozialen und politischen Vorstellungen seiner Wähler zusammen: diese verhielten sich gegenüber sozialen und politischen Ereignissen weitgehend indifferent, da sie sich offensichtlich »konfessionsspezifischen, vorpolitischen und vorindustriellen Wertvorstellungen« verbunden fühlten<sup>153</sup>.

Auch die Deutsche Volkspartei, die bis 1929 von Gustav Stresemann geführt wurde, betrieb niemals allein oder gemeinsam mit anderen Parteien eine Volksinitiative auf Reichsebene. Stresemann selbst scheint kein grundsätzlicher Gegner des Referendums gewesen zu sein. So war er 1924 bereit, dem Dawes-Plan notfalls durch ein Referendum zur Annahme zu verhelfen<sup>154</sup>. Im gleichen Jahr sprach er sich dagegen aus, die Einleitung von Volksinitiativen dadurch unmöglich zu machen, daß den Antragstellern ein zu hoher Kostenanteil aufgebürdet würde<sup>155</sup>. Den Plan des Stahlhelms vom November 1928, eine Verfassungsänderung auf plebiszitärem Wege herbeizuführen, verurteilte Stresemann unter anderem mit dem Argument, daß ein solches unüberlegtes Vorgehen die in der Volksinitiative liegenden gesunden Gedanken diskreditiere<sup>156</sup>. In verschiedenen Ländern dagegen versuchte die Deutsche Volkspartei schon

---

<sup>150</sup> Vgl. NEUMANN (wie Anm. 136), S. 49.

<sup>151</sup> Zur Haltung der liberalen Presse in dieser Frage vgl. I. KELBERT-GIRARD, Die große Volkbewegung für die entschädigungslose Fürstenenteignung – Volksbegehren und Volksentscheid 1926. Diss. 1960, S. 269.

<sup>152</sup> Vgl. zu den beiden Komponenten A. MILATZ, Wahlrecht, Wahlergebnisse und Parteien des Reichstags, in: E. DEUERLEIN, Der Reichstag, 1963, S. 37.

<sup>153</sup> Vgl. M. R. LEPSIUS, Parteiensystem und Sozialstruktur: zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich LÜTGE, 1966, S. 380.

<sup>154</sup> Vgl. Ministerbesprechung vom 15. 5. 1924 nachm. 6 Uhr und die Sitzung des Reichsministeriums vom 18. 8. 1924 nachm. 3 Uhr und 21. 8. 1924 abends 9 Uhr, ferner G. Stresemann, Vermächtnis Bd. I, 1932, S. 407.

<sup>155</sup> Vgl. Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Reichsministeriums vom 1. 2. 1924 (Bundesarchiv Koblenz R 43 I/1888).

<sup>156</sup> Vgl. BERGHAHN (wie Anm. 125), S. 120.

seit 1919 mehrmals, allein oder gemeinsam mit anderen Parteien und Verbänden, eine Auflösung des jeweiligen Parlamentes durch Volksinitiative und eventuell nachfolgendes Referendum zu erreichen. Das galt dann auch für die Jahre 1931 und 1932, als die Partei nach dem Tode von Gustav Stresemann unter ihrem letzten Vorsitzenden Dingeldey deutlich nach rechts geschwenkt war<sup>157</sup>.

Die Deutschnationale Volkspartei beteiligte sich erst unter der Führung von Hugenberg nach 1928 an einer Volksinitiative auf Reichsebene. Bis zu der Volksinitiative über das sog. Freiheitsgesetz von 1929 war die Haltung der Partei gegenüber den Einrichtungen direkter Gesetzgebung im Grunde feindlich, die Partei verurteilte sie als Auswüchse doktrinärer Demokratie<sup>158</sup>. Es entsprach dem Mißtrauen der Deutschnationalen gegen die Volksinitiative, daß sie in allen Fällen, in denen sie überhaupt eine plebiszitäre Entscheidung ins Auge faßten, ein Verfahren nach Art. 72 und 73 Absatz 2 der Weimarer Verfassung anstrebten. Dieser Weg entsprach insofern konservativ-gouvernementalen Anschauungen, als er die Entscheidung darüber, ob das Volk befragt werden solle, zunächst dem Staatsoberhaupt (seit 1925 Hindenburg) überließ. Kam es dann überhaupt zu einer Volksinitiative, so ging der Anstoß dazu nicht von der breiten Masse aus, sondern von der oppositionellen Minderheit des Reichstags, die freilich von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten unterstützt werden mußte. Diese Verbindung von Volksinitiative und Veto einer Reichstagsminderheit erwies sich in der Verfassungspraxis allerdings als eine stumpfe Waffe: die Dringlichkeitserklärung nach Art. 72 Satz 2 der Weimarer Verfassung war die automatische Antwort auf den Antrag, die Verkündung eines Gesetzes nach Art. 72 Satz 1 auszusetzen<sup>159</sup>. Nun hätte wohl der Reichspräsident selbst das Gesetz aussetzen und damit der Opposition Zeit zur Einleitung einer Volksinitiative geben können. Das aber hätte zu einem Konflikt mit der Mehrheit des Reichstags und des Reichsrats geführt, wozu verständlicherweise weder Ebert noch Hindenburg bereit waren<sup>160</sup>. Auch bei der Volksinitiative für das sog. Freiheitsgesetz und gegen den Young-Plan dachten die Deutschnationalen ursprünglich daran, die Entscheidung über ein eventuelles Referendum zunächst dem Reichspräsidenten zu überlassen<sup>161</sup>. Daß der neue

<sup>157</sup> Vgl. NEUMANN (wie Anm. 136), S. 60.

<sup>158</sup> Vgl. A. v. FREYTAGH-LORINGHOVEN. Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, 1924, S. 78, 226, 391 und Politisches Handwörterbuch (Führer-ABC), bearb. u. hrsg. von Max WEISS, 1928, S. 982.

<sup>159</sup> Art. 72 lautete: »Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstages verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.«

<sup>160</sup> Vgl. LE DANTEC (wie Anm. 19), S. 71, 77.

<sup>161</sup> Vgl. FRIEDENTHAL (wie Anm. 18) S. 40, 42, 59, 63 f.

Parteiführer der Deutschnationalen, Hugenberg, dann noch den ebenso wenig aussichtsreichen Weg des Artikels 73 Absatz 3 der Weimarer Verfassung beschritt, d. h. sein Ziel durch eine Volksinitiative zu erreichen suchte, macht deutlich, wie sehr der radikale Flügel in der Partei den konservativ-gouvernementalen Flügel zurückgedrängt hatte<sup>162</sup>.

Die Frage nach dem Verhältnis der Nationalsozialisten zum Referendum muß die grundlegenden Stellungnahmen in Hitlers »Mein Kampf« miteinbeziehen. Für Hitler stellten die Demokratie und das Mehrheitsprinzip einfach Kampfmittel des Marxismus dar, mit denen die überragende Bedeutung der Persönlichkeit ausgeschaltet und durch die Zahl der Masse ersetzt werden sollte. Dementsprechend sah die Hitlersche Staatsauffassung keine Mehrheitsentscheidungen, sondern nur Einzelentscheidungen verantwortlicher Personen vor. Damit wurde aber nicht nur *das parlamentarische Prinzip der Majoritätsbestimmung* abgelehnt<sup>163</sup>, sondern auch das Referendum, dem ja ebenfalls das Mehrheitsprinzip zugrunde liegt. Offiziell beteiligten sich die Nationalsozialisten zum ersten Mal im Herbst 1929 an einer plebiszitären Aktion, an der Volksinitiative für das sog. Freiheitsgesetz und gegen den Young-Plan. Dabei blieb das Verhältnis der Partei zu der Aktion selbst distanziert, und sie machte ihren Mitgliedern wiederholt klar, daß es sich dabei lediglich um die Verfolgung eines ganz genau umrissenen, taktisch und zeitlich begrenzten Teilziels handelte. Nach außen bekundete die Partei ihre Teilnahme durch die Beteiligung am »*Reichsausschuß für das deutsche Volksbegehren*«, während sie ihre Organisation und ihren Propagandaapparat völlig selbständig und unabhängig von den übrigen Parteien einsetzte. Über das taktische Teilziel hinaus ging die NSDAP keinerlei Bindungen ein. Sobald es in positiver oder negativer Weise erreicht war, wollte die Partei wieder die volle Handlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen. Die gleiche Taktik, nämlich bei plebiszitären Aktionen größtmögliche Selbständigkeit und Handlungsfreiheit zu bewahren, verfolgte die NSDAP auch bei der Volksinitiative für die Auflösung des preußischen Landtags im Jahr 1931<sup>164</sup>. Zu einem planmäßig eingesetzten Mittel nationalsozialistischer Politik wurde die Volksinitiative erst Ende 1929. Mit dem Bürgerschaftsentscheid über die Auflösung des Stadtrats von Coburg leitete die Partei planmäßig eine Demonstrations- und Einkreisungspolitik ein,

<sup>162</sup> Vgl. FRIEDENTHAL (wie Anm. 18), S. 160.

<sup>163</sup> Vgl. A. Hitler, *Mein Kampf*, Bd. II, 59. Aufl., 1933, S. 413, 493, 498 f., 501 f.

<sup>164</sup> Vgl. streng vertrauliches Schreiben des Leiters der Organisationsabteilung der NSDAP, Gregor Strasser, an den Abg. u. Gauleiter Fritz Reinhardt in Herrsching, aus München vom 12. 8. 1929 sowie eine Anweisung Hitlers an sämtliche Gauleiter, Bezirksführer und Führer größerer Ortsgruppen der NSDAP, sich ausdrücklich von gemeinsamen Aktionen mit dem Stahlhelm zu distanzieren (Bundesarchiv Koblenz Slg. Schumacher Nr. 206, 373). Das genannte Material verdankt Verfasser Herrn Dr. Wolfgang HORN, Essen.



die darauf abzielte, von den Gemeinden und Ländern her vorzudringen und sich dort eine Machtposition nach der anderen zu verschaffen, *solange das Reich selbst für die N.S.D.A.P. noch nicht sturmreif war*<sup>165</sup>. In ihrer politischen Werbung für oder gegen eine Volksinitiative unterschieden sich die Nationalsozialisten von allen übrigen Parteien. Die Einzeichnung in die Listen und das Fernbleiben von den Abstimmungen hatten für die Partei nur eine untergeordnete Bedeutung. Entscheidend war für sie nicht der Erfolg oder Mißerfolg der jeweiligen Volksinitiative, sondern die tiefergehende, dauerhafte Beeinflussung der Massen. Dementsprechend war die Agitation der Nationalsozialisten zugunsten einer einzelnen Volksinitiative nie selbständige Propaganda, sondern lediglich Bestandteil und Teilziel der ständigen politischen Kampagne<sup>166</sup>.

Im Gegensatz zu den plebiszitären Aktionen der Parteien blieben die Volksinitiativen von Verbänden zumeist im Stadium der Planung oder Vorbereitung stecken, sofern sie nicht von irgendwelchen Parteien unterstützt wurden. Wenn einzelne Verbände überhaupt den kostspieligen und risikoreichen Weg der Volksinitiative beschritten, so geschah dies aus einer Zwangslage heraus. Organisationen wie der Reichsbund für Siedlung und Pachtung, der Sparerbund und die Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungs-, Geschädigten- und Mieter-Organisationen zeigten in sich durchaus eine gewisse Geschlossenheit und versuchten zunächst, ihre Interessen auf dem üblichen Weg über die Ministerialbürokratie und über Abgeordnete des Reichstags zu artikulieren<sup>167</sup>. Da aber die Parteien des Reichstags den Gesetzentwürfen ihre Unterstützung versagten<sup>168</sup>, griffen Verbände der Mittelschichten verschiedentlich zur Volksinitiative. Daß diese Initiativen alle schon vor dem Referendum an anderen Gegebenheiten scheiterten, bedeutete jedoch nicht in jedem Fall einen völligen Mißerfolg. So reagierten Regierung und Parteien auf die erste Volksinitiative des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung vom Dezember 1922 mit dem Flüchtlingsgesetz von 1923. Dieses Gesetz ordnete die rasche Beschaffung von 40.000 Hektar Land für die aus Polen vertriebenen deutschen Siedler an; zugleich wurde die Bodenreform durch eine Änderung des vielkritisierten Siedlungsgesetzes von 1919 erleichtert<sup>169</sup>. Die in den Jahren 1926 und 1927 geplanten und eingeleiteten Volksinitiativen zur Aufwertung der in festen Geldbeträgen angelegten Vermögenswerte

<sup>165</sup> O. Dietrich, *Mit Hitler an die Macht*, 3. Aufl., 1934, S. 34.

<sup>166</sup> Vgl. PLEYER (wie Anm. 18), S. 166, 170, 184.

<sup>167</sup> Vgl. J. V. BREDT, *Volksbegehren*, in: *Preußische Jahrbücher*, Bd. 220, April-Juni 1930, S. 10.

<sup>168</sup> BREDT (wie Anm. 167), S. 10 und POETSCH-HEFFTER (wie Anm. 17) I S. 226.

<sup>169</sup> Vgl. M. SERING, *Das Volksbegehren zur Beschaffung von Siedlungsland*, in: *Archiv für innere Kolonisation* Bd. 15 (1923), S. 242 f.

wie Staatsanleihen, Hypotheken, Pfandbriefe, Sparguthaben usw., die durch die Inflation wertlos geworden waren, erbrachten 1927 immerhin einige »kleine Korrekturen« an dem umstrittenen Aufwertungsgesetz von 1925<sup>170</sup>. Nicht zufällig beriefen sich die Verbände der Mittelschichten bei ihren Initiativen ausdrücklich auf die Klassenkampfsituation. Das Vokabular und die Argumentation ihrer politischen Werbung, aber auch der Inhalt der Gesetzentwürfe selbst machen deutlich, daß die letztlich auf Marx zurückgehende sozialistische Theorie der Gesellschaft nun auch auf Schichten übergriff, die von ihrer Mentalität und von ihrer sozialen Lage her nichts mit dem Proletariat zu tun hatten<sup>171</sup>.

Von den Initiativen der Wehrverbände haben nur die Aktionen des Stahlhelm eine größere politische Bedeutung erlangt. Alle Gesetzentwürfe, die seinen geplanten oder eingeleiteten Volksinitiativen zugrunde lagen, zielten auf eine Revision der in Weimar und Versailles geschaffenen innen- und außenpolitischen Ordnung. Dabei kam es dem Stahlhelm jedoch sehr viel weniger auf den Inhalt der Volksinitiativen als auf die Mobilisierung der Massen an<sup>172</sup>. Noch bevor das Referendum über das »Freiheitsgesetz« stattgefunden hatte, kündigte der Führer des Stahlhelms für den Fall des Mißerfolgs noch 50 weitere Volksinitiativen an<sup>173</sup>. Damit wurde deutlich, wie sehr der Stahlhelm »in der Ausschöpfung der plebiszitären Möglichkeiten der Verfassung eine spezifische Selbstbestätigung und Aufgabe« sah<sup>174</sup>. Er mobilisierte die Massen für eine Entwicklung, von deren Ziel er keine genauen Vorstellungen hatte und ebnete dadurch dem Nationalsozialismus den Weg<sup>175</sup>. Aber über dem Aktivismus des Stahlhelms dürfen nicht die konservativ-gouvernementalen Ansätze übersehen werden, die sowohl in der geplanten Volksinitiative für eine Verfassungsänderung von 1928 als auch in dem ursprünglichen Gesetzentwurf für die Volksinitiative zur Auflösung des preußischen Landtags und zur gleichzeitigen Umgestaltung der preußischen Verfassung von 1931 enthalten waren. Beide Aktionen zielten nach den Vorstellungen von gemäßigeren Kreisen im Stahlhelm auf einen Umbau der Staatsordnung im konservativen Sinn unter Erhaltung der legalen Ordnung. Bür-

---

<sup>170</sup> W. Keil, *Erlebnisse eines Sozialdemokraten*, Bd. II, 1948, S. 317, und R. SCHETTER, *Die Aufwertungsgesetzgebung des Jahres 1927*, in: *Politisches Jahrbuch 1927/28*, hrsg. von Gg. SCHREIBER, 1928, S. 266, 271 ff.

<sup>171</sup> Zum Übergreifen der sozialistischen Theorie auf die Mittelschichten vgl. R. KÖNIG, *Zur Soziologie der Zwanziger Jahre*, in: *Die Zeit ohne Eigenschaften*, hrsg. von L. REINISCH, 1961, S. 96.

<sup>172</sup> Vgl. BERGHAHN (wie Anm. 125), S. 129 f., 159 und A. KLOTZBÜCHER, *Der politische Weg des Stahlhelms*, Diss. 1965, S. 177.

<sup>173</sup> BERGHAHN (wie Anm. 125), S. 130 und KLOTZBÜCHER (wie Anm. 172), S. 199.

<sup>174</sup> ALBERTIN (wie Anm. 140), S. 461, 463.

<sup>175</sup> Ebenda.

gerliche Kreise sahen nach 1931 in der Volksinitiative des Stahlhelms für die Auflösung des preußischen Landtags nicht so sehr ein Agitationsinstrument, sondern ein verfassungsmäßiges und nicht ganz aussichtsloses Mittel, um das System der parlamentarischen Republik zu korrigieren<sup>176</sup>.

Eine Bemerkung verdienen auch die Gewerkschaften, obwohl sie keine Volksinitiativen einleiteten. Die gemeinsame Initiative der beiden Arbeiterparteien von 1926 für die Enteignung der Fürsten kam durch die Vermittlung der Freien Gewerkschaften zustande. Das zur Bekämpfung der Aufwertungsinitiativen im gleichen Jahr geplante Abdrosselungsgesetz lehnten die der Sozialdemokratie nahestehenden Freien Gewerkschaften ab und wurden dabei von den den Liberalen nahestehenden Gewerkschaften (Hirsch-Duncker) und von den Christlichen Gewerkschaften unterstützt, weil sie eine Einschränkung des Rechtes der Volksinitiative befürchteten. Zugleich waren die Gewerkschaften aber ebenso wie der Reichsverband der deutschen Industrie daran interessiert, daß die Aufwertungsbewegung nicht durch zu scharfe Gegenmaßnahmen neuen Auftrieb bekam<sup>177</sup>.

Daß die obersten Reichsorgane dem Referendum gegenüber zurückhaltend blieben, kann nach dem Gesagten nicht überraschen. Die Anordnung eines Referendums durch den Reichspräsidenten gegen den Reichstag war zwar theoretisch möglich, politisch aber nahezu ausgeschlossen, weil die Anordnung gegengezeichnet werden mußte, der gegenzeichnende Minister aber vom Vertrauen der Reichstagsmehrheit abhängig war<sup>178</sup>. Auch riskierte das Staatsoberhaupt einen peinlichen Prestigeverlust, falls ein von ihm zur Entscheidung gestellter Gesetzentwurf vom Volk verworfen wurde. Stimmt das Volk dem Entwurf zu, so bedeutete dies eine Niederlage für den Reichstag, die möglicherweise seine Auflösung nach sich gezogen hätte<sup>179</sup>. Für die Parteien des Reichstags dagegen bedeutete ein Referendum, das ohne ihre Mitwirkung sowieso kaum durchführbar war, die »unbequeme Einschaltung eines weiteren politischen Brennpunktes«, aber keine Entlastung bei der gesetzgeberischen Arbeit<sup>180</sup>. Für den Reichsrat, die Vertretung der Länder, war der plebiszitäre Weg angesichts der

<sup>176</sup> Vgl. Ostpreußische Zeitung Königsberg vom 10. 7. 1931 und Artikel »Besiegte und keine Sieger« aus ungenannter Zeitschrift, S. 1262 f. (beides im Nachlaß Otto Braun Nr. 561).

<sup>177</sup> Vgl. Niederschrift über eine Besprechung in der Aufwertungsfrage am 30. 4. 1926 und Schreiben von Direktor H. Kraemer vom Reichsverband der deutschen Industrie an Staatssekretär Kempner, Reichskanzlei, vom 1. Mai 1926 (Bundesarchiv Koblenz R 43 I/1888).

<sup>178</sup> W. JELLINEK, Die Weimarer Reichsverfassung verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Handbuch der Politik, 3. Aufl., 3. Bd., 1921, S. 14.

<sup>179</sup> F. Meyer (wie Anm. 32) S. 28 f.

<sup>180</sup> L. WITTMAYER, Die Weimarer Reichsverfassung, 1922, S. 426 f.

»rivalisierenden Gegnerschaft« zwischen dem vorwiegend unitarischen Parlamentarismus und dem Föderalismus<sup>181</sup> kaum begehbar.

### *VII. Direkte und indirekte Auswirkungen der Volksinitiative und des Referendums*

Die vorsichtige und abwehrende Haltung der demokratischen Parteien gegenüber den Einrichtungen direkter Gesetzgebung ermöglichte es der Rechten, ihre häufig offen bekundete antiparlamentarische Einstellung durch das Eintreten für die Volksinitiative und das Referendum demokratisch zu rechtfertigen. Infolgedessen erscheinen die Volksinitiative und das Referendum aus historischer Sicht fast ausschließlich als antiparlamentarische, auf die Zerstörung der Weimarer Republik gerichtete Mittel. Dabei spielten die sog. Volksrechte insgesamt gesehen politisch nur eine untergeordnete Rolle und ihre Auswirkungen blieben vorwiegend mittelbar; sie waren aber während der vierzehn Jahre der Republik ständig in der Diskussion und wurden immer wieder mit Erwartungen und Befürchtungen befrachtet, die sie zu einem Element innenpolitischer Unruhe machten. Für alle großen Fragen der Außenpolitik, die zugleich zu Angelpunkten der Innenpolitik wurden, erwogen einzelne Parteien oder die Regierungen eine Entscheidung durch Referendum: vor der Unterzeichnung des Friedensvertrages von Versailles, vor der Verabschiedung der Gesetze zum Dawes-Plan, zu den Locarno-Verträgen und zum Young-Plan im März 1930. Auch für eine ganze Reihe von innenpolitischen Problemen wurde seit 1920 eine Lösung durch Referendum erwogen oder eine Volksinitiative eingeleitet: für die Verstaatlichung des Bergbaus, die Mietpreisbildung, die Kriegsopferversorgung, die innere Kolonisation, die Einführung des Arbeitsdienstes, die Wiederherstellung der in der Inflation zerstörten Vermögen, die Prohibition, die Reform der Selbstverwaltung, die Frage der Nationalflagge, die bevölkerungspolitische Frage des Geburtenrückganges, die Fragen der Reichsgliederung und der Wehrverfassung. Dabei handelte es sich zu einem guten Teil um weiterreichende Ziele, deren Verwirklichung nach 1919 unterblieben oder durch Teillösungen vertagt worden war<sup>182</sup>. Es war keineswegs immer die extreme Linke oder die extreme Rechte, die Agitation und Willensbildung auf plebiszitärem Weg betrieb. Für zahlreiche Verbände der Mittelschichten war die Initiative wiederholt ein Ventil zur Artikulierung von Interessen, die sich auf dem üblichen Weg über die Ministerialbürokratie

<sup>181</sup> Ebenda.

<sup>182</sup> Vgl. ALBERTIN (wie Anm. 140), S. 457.

und über Abgeordnete der Parlamente nicht durchsetzen ließen. Vom Verständnis der Antragsteller und von der Sache her hatten weder die von der SPD vereinzelt geplanten Initiativen noch die zahlreicheren Initiativen aus den Mittelschichten während der Stabilisierungsphase der Republik (1924–1928) das Ziel, das Weimarer Regierungssystem zu zerstören. Diese Volksinitiativen stellten vielmehr Warnsignale dar, die Parteien und Regierung zum Handeln im Sinne der Antragsteller veranlassen sollten. So war auch nicht jede Volksinitiative zur Auflösung eines Landtags ein Kampf gegen die Legislative als solche, sondern mehrfach ein Mittel zur Erreichung oder zur Sicherung bestimmter ökonomischer Bedingungen. Selbst in bürgerlichen Kreisen wurden Referendum und Initiative nicht überall und ausschließlich als antidemokratische Kampf- und Propagandainstrumente verstanden, sondern als geeignete und von der Verfassung bereitgestellte Mittel, um den »Parlamentsabsolutismus« zu korrigieren und den Kompetenzbereich des Reichspräsidenten zu erweitern. Wenn auch das Endziel nicht selten die Aufhebung des parlamentarischen Systems war, so waren die verfolgte Taktik und das Selbstverständnis der Beteiligten häufig eher konservativ-gouvernemental.

Das außerordentliche Mißverhältnis zwischen der großen Anzahl geplanter bzw. eingeleiteter Initiativen und den wenigen Abstimmungen darf nicht übersehen lassen, daß die unmittelbaren Auswirkungen auf das Kräftegefüge der Weimarer Republik recht beträchtlich waren. Die Stufen der Verwirklichung, die die einzelnen Volksinitiativen jeweils erreichten, sagen nicht notwendig etwas über ihre Resonanz aus. Wenige Initiativen wurden von der Regierung so gefürchtet und lösten eine so umfassende politische Aktivität aus wie die schon im Zulassungsverfahren gescheiterte Volksinitiative des Sparerbundes vom April 1926. Auch folgten den Initiativen aus den Mittelschichten nicht nur repressive Maßnahmen, sondern – jedenfalls auf Reichsebene – in fast allen Fällen auch eine mehr oder minder erhebliche Novellierung bzw. Kodifizierung des umstrittenen Sachverhalts. Unter dem Eindruck mehrerer Volksinitiativen kam es auf Landesebene zur Auflösung des Parlamentes schon nach der Eintragung in die Listen, so daß sich eine Abstimmung über die beantragte Auflösung erübrigte. Eine weitere unmittelbare Folge der bekanntesten Abstimmungen lag in der Tatsache, daß diese den inneren Zusammenhalt einzelner Parteien lockerten, die Annäherung sonst divergierender Parteien förderten und Blöcke schufen, deren labiles Gleichgewicht sich in dem Augenblick zugunsten des einen oder anderen Blocks verändern konnte, sobald eine bekannte Persönlichkeit Partei ergriff. Insgesamt gesehen, trugen die Abstimmungen auf Reichs- und Länderebene insofern konservative Züge, als die beantragten Änderungen zumeist verworfen wurden.

Noch höher als die unmittelbaren Folgen der Abstimmungen müssen ihre indirekten Auswirkungen veranschlagt werden. Trugen die Entscheidungen durch Referendum auf den ersten Blick zumeist konservative Züge, so zeigt sich bei näherer Betrachtung ihre mittelbare, vorwiegend zersetzende Wirkung. Sie resultierte in erster Linie aus der Propagandawirkung, die dem Referendum wegen seiner kompromißfeindlichen Zuspitzung auf die Alternative Ja oder Nein, wegen des Erfordernisses der Mindestbeteiligung und wegen der den Initianten entstehenden Kosten eigen war. So fällt bei den Abstimmungen ganz allgemein auf, daß sie ähnlich wie die Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht nicht »zur Überwindung der im Volke vorhandenen Gegensätze, sondern lediglich zur Offenlegung ihrer zahlenmäßigen Stärke« führten<sup>183</sup>. Die Bestimmung, daß die Antragsteller die Kosten für das Zulassungsverfahren, den Druck und den Versand der Eintragungslisten selbst zu tragen hatten, war geeignet, die Frage nach der sachlichen Berechtigung einer Volksinitiative zu einem Problem der Finanzkraft der Antragsteller zu verändern. Die lebhafte Sammeltätigkeit erzeugte verschiedentlich schon lange vor der eigentlichen Abstimmung eine beträchtliche Unruhe. Sie stellte die Regierungen des Reichs und der Länder vor die Frage, ob Geldsammlungen zur Vorbereitung und Durchführung von Volksinitiativen von polizeilichen Beschränkungen abhängig gemacht oder ganz verboten werden sollten. Mindestens bis 1929 war die Praxis der Länder in dieser Frage nicht einheitlich<sup>184</sup>. Darüber hinaus ergab sich für die Reichsregierung schon bei der ersten Volksinitiative die mißliche Lage, daß sie *den behördlichen Apparat des Reichs, der Länder und der Gemeinden in den Dienst einer Sache stellen mußte, der sie an sich nicht zustimmen konnte*.<sup>185</sup>

Eine andere mittelbare Wirkung lag in der Verschärfung der Gruppen- und Klassengegensätze. Während die Volksinitiativen für die Fürstenenteignung und das »Freiheitsgesetz« nach den Vorstellungen der Rechten eine marxistische und eine antimarxistische Front einander gegenüberstellten, rückten die Initiativen der Mittelschichten deren Isolierung und Krisensituation ins Licht. Vor allem die vom Frühjahr 1926 bis zum Frühjahr 1927 eingeleiteten und die weiteren, damals erwarteten<sup>186</sup> Ini-

<sup>183</sup> LEIBHOLZ (wie Anm. 29) S. 19 f. trifft diese Feststellung bei einem Vergleich von relativem Mehrheitswahlrecht und Verhältniswahlrecht.

<sup>184</sup> Schreiben des Reichsministers des Innern I 2220/2.11. an die Landesregierungen, Berlin, den 6. 4. 1929, betr. Geldsammlungen zur Vorbereitung und Durchführung von Volksbegehren (Staatsarchiv Ludwigsburg 131 III/N 8; Bayer. Hauptstaatsarchiv München Allg. Abtlg. MINN 74 110 Bd. IV).

<sup>185</sup> Gg. KAISENBERG, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, in: Zeitschrift f. öff. Recht Bd. VI (1927), S. 172.

<sup>186</sup> KAISENBERG (wie Anm. 185), S. 191 und Schreiben des Reichsministers des Innern I 2210/3.2. an die Landesregierungen, Berlin, den 1. 3. 1927 betr. Zulassungsanträge bei Volksbegehren (Staatsarchiv Ludwigsburg E 131 III/N 8).

tiativen von Organisationen der Inflationsgeschädigten lassen erkennen, daß ein Teil der sozialen Kräfte im Vorfeld der Parteien von diesen nicht integriert und daß der politische Wille einzelner Gruppen nicht in jedem Fall von den Parteien aufgenommen und im Parlament vertreten wurde. In den Volksinitiativen von Verbänden der Mittelschichten kam ein Gruppen- und Klassengegensatz zum Ausdruck, auf den die Forschung schon früher aufmerksam gemacht hat. Dieser Gegensatz zeichnete sich auf der Ebene der Verbände noch verhältnismäßig klar ab, im Einflußbereich der Parteien trat er dagegen weniger deutlich in Erscheinung<sup>187</sup>.

Nicht zu übersehen ist eine weitere mittelbare Auswirkung plebiszitärer Aktionen: sie förderten verschiedentlich die Bereitschaft anderer Gruppen zu weiteren Volksinitiativen, sei es, daß der Erfolg der ersten Initiative sie dazu ermutigte, sei es, daß sie sich bemühten, die entstandene plebiszitäre Strömung zu ihren Gunsten zu nutzen. So löste die von weit über 12 Millionen Stimmberechtigten unterstützte Volksinitiative zur entschädigungslosen Enteignung der vor 1918 regierenden Fürstenhäuser zwei Volksinitiativen zur Aufwertung von in festen Geldbeträgen angelegten Vermögenswerten aus und veranlaßte die Planung weiterer Volksinitiativen von Inflationsgeschädigten. Auch Kreisen um die Zeitschrift »Die Weltbühne« erschien die Parole des ersten Referendums auf Reichsebene zugkräftig genug, um noch im Spätherbst 1926 eine Volksinitiative zur Aufhebung des zwischen dem Land Preußen und dem Haus Hohenzollern getroffenen Vergleichs vorzubereiten. 1929, zwischen der Volksinitiative und dem Referendum über das »Freiheitsgesetz«, planten Industriekreise, die der Deutschen Volkspartei nahestanden, eine Volksbefragung über einen Gesetzentwurf zur Neuordnung des deutschen Parteiensystems. Während in den genannten Fällen die Pläne zu weiteren Volksinitiativen sich an eine bereits gelaufene Initiative gleichsam ankristallisierten, ging der Volkswahl des Reichspräsidenten von 1932 eine Volksinitiative des Jungdeutschen Ordens sowie die quasi-plebiszitäre Einzeichnungsaktion des »Sahm-Ausschusses« voraus, der, unter der Führung des Berliner Oberbürgermeisters Sahm, für die Wiederwahl Hindenburgs eintrat.

Während in der Stabilisierungsphase der Republik die Volksinitiativen aus den Mittelschichten auf Reichsebene überwogen, wurden die Einrichtungen direkter Gesetzgebung seit 1929 fast ausschließlich zu einem Propagandainstrument in den Händen der Linken und der Rechten. Diese Entwicklung eines ursprünglich demokratischen Mittels zu einer anti-parlamentarischen Waffe schien die zuerst von dem italienischen Staats-

<sup>187</sup> Zum Gruppen- und Klassengegensatz in der Weimarer Republik während der Stabilisierungsphase vgl. STÜRMER (wie Anm. 141), S. 279.

rechtler Domenico Zanichelli<sup>188</sup> formulierte und später von Hug Preuß wiederholte Mahnung zu bestätigen, daß man über das parlamentarische System nicht das Damoklesschwert der reinen Demokratie hängen dürfe. Wie schon für die Weimarer Republik, so dürfte auch heute für diejenigen Länder, in denen Einrichtungen direkter Gesetzgebung bestehen oder zumindest diskutiert werden, das Urteil von Herman Finer gelten: »*Auf jeden Fall ist das Problem des Referendums das Problem der Qualität der in einem Lande bestehenden politischen Parteien.*«<sup>189</sup> Ähnlich verhält es sich auch mit dem Problem der Volkswahl des Staatsoberhauptes. Solange es den politischen Parteien gelingt, die Ziele und Vorstellungen der verschiedenen politischen und sozialen Kräfte ausreichend zu integrieren, ist die Gefahr gering, daß die Elemente direkter Demokratie bonapartistische Züge annehmen oder die Illusion einer Selbstregierung des Volkes nähren<sup>190</sup>. Wenn die Parteien aber nicht oder nur teilweise fähig sind, die unterschiedlichen Interessen einer pluralistischen Gesellschaft in einen für die Mehrheit annehmbaren Kompromiß einzubringen, dann erschweren ihnen das Referendum und die Volkswahl des Staatsoberhauptes erst recht die Aufgabe, zu verantwortlichen Trägern der Durchpolitisierung aller sozialen Schichten zu werden. Diese Schwierigkeit wurde im Deutschland von Weimar sichtbar: die Einrichtungen direkter Demokratie und in ähnlicher Weise auch der bekannte Artikel 48 der Weimarer Verfassung (der dem Reichspräsidenten das Recht zu Notverordnungen einräumte) eröffneten Wege der Willensbildung und Entscheidungsfindung, die die Parteien nicht oder nur teilweise auszuhandeln und zu verantworten hatten. Für die Parteien stellten die genannten Einrichtungen der Weimarer Verfassung die Versuchung dar, sich ihrer politischen Verantwortung zu entziehen, anstatt sie selbst wahrzunehmen. Die inneren Schwächen auch der demokratischen Parteien trugen dazu bei, daß sie dieser Versuchung schließlich nicht widerstanden haben.

---

<sup>188</sup> Vgl. G. B. KLEIN, *Il referendum legislativo*, Firenze 1905, S. 236.

<sup>189</sup> H. FINER, *Der moderne Staat*, Bd. II, 1958, S. 542.

<sup>190</sup> Vgl. U. SCHEUNER, *Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie*, in: *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans HUBER*, 1961, S. 246.