
Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte
Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Paris
(Institut historique allemand)
Band 2 (1974)

DOI: 10.11588/fr.1974.0.58126

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: Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf Droste 1971, 8^o, 323 S. (= Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 40).

In der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 liegt der Schwerpunkt auf den repräsentativen Elementen, auf dem Parlament. Als gewisses Gegengewicht wurden plebiszitäre Elemente in die Verfassung eingefügt: Mit ihnen sollte der Volkswille gemessen, das Prinzip der Gewaltenteilung gesichert und einer Vorherrschaft des Parlaments vorgebeugt werden. Sprachen die einen den plebiszitären Einrichtungen besonders demokratischen Gehalt zu, so benutzten sie die anderen in ihrem Kampf gegen die parlamentarische Demokratie.

Es nimmt nicht wunder, daß sich die zeitgenössische Diskussion sowie die historische und staatsrechtliche Forschung immer wieder mit dem Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und plebiszitärer Komponente in der Reichsverfassung beschäftigt und die Rolle letzterer Komponente beobachtet hat. Reinhard SCHIFFERS faßt die Ergebnisse der Forschung zusammen und gelangt durch die Benützung neuen Quellenmaterials und die Ausweitung der Problemstellung auch auf die Länder und Gemeinden zu einem ausgewogenen Urteil.

SCHIFFERS versteht unter »Elementen direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem« in erster Linie die Volkswahl des Reichspräsidenten, den Volksentscheid (Referendum) und das Volksbegehren (Initiative), in zweiter Linie auch das Plebiszit über Gebietsveränderungen innerhalb der Reichsgrenzen.

In einem ersten Teil zeigt SCHIFFERS die Vorgeschichte und Entstehung der Elemente direkter Demokratie auf, wie sie in der Weimarer Verfassung ihren Niederschlag gefunden haben. Der zweite Teil der Arbeit verfolgt sodann die praktischen Auswirkungen der plebiszitären Präsidentenwahl sowie des Referendums und der Initiative in der Verfassungswirklichkeit von 1919 bis 1933.

Die Jahre 1848 und 1849 zeitigten in Deutschland die ersten Forderungen nach einer direkten Beteiligung des Volkes an Gesetzgebung und Regierung. Zwar scheiterte die Paulskirche, doch die Gedanken eines Moritz Rittinghausen über eine direkte Gesetzgebung durch das Volk reichten bis ins 20. Jahrhundert hinein; sie waren in den Programmen der Sozialdemokraten bis 1919 und in jenen der Demokraten bis 1910 enthalten. Freilich gerieten sie durch die Volksabstimmungen unter Napoleon III. zeitweilig in Diskredit. Erst 1912 entwickelte sich in Deutschland eine größere Diskussion über das Referendum, an welcher sich u. a. Wilhelm von Blume, Hans Delbrück, Wilhelm Hasbach, Albrecht Mendelsohn-Bartholdy, Julius Curtius und Karl Loewenstein beteiligten. Diese Diskussion bewegte sich jedoch noch auf zu schmaler Ebene, um auf die verfassunggebundenen Versammlungen der Länder und des Reichs 1919 nachhaltigen Einfluß auszuüben. So griff man allenthalben auf Schweizer und nordamerikanische Vorbilder zurück.

SCHIFFERS geht der interessanten Frage nach, in welchem Umfang die Verfassungsarbeiten in München, Stuttgart und Karlsruhe Anregungen nach Weimar weitergaben. Julius Curtius gehörte neben Glockner, Dietz u. a. zu den geistigen Vätern der badischen Verfassung von 1919. Er erreichte, daß das obligatorische Verfassungsreferendum eingeführt wurde: das Verfassungswerk selbst

sowie jede künftige Verfassungsänderung war demnach einem Referendum unterworfen. Die Mitwirkung des Volkes an der Gesetzgebung mittels des Referendums wurde jener des Landtags geradezu gleichgestellt.

Wilhelm Keil (SPD), der gleichzeitig Mitglied der württembergischen Konstituante und des Verfassungsausschusses der Weimarer Nationalversammlung war, trat als Hauptbefürworter des Referendums hervor. Sein Vorstoß vom 9. April 1919 namens der SPD-Fraktion zur Einführung der Initiative und des Referendums enthielt die Vorschläge von Julius Curtius und ging noch über diese hinaus. Auch die Gegenvorschläge der DDP vom 11. April 1919 im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung basierten auf den Gedanken von Curtius.

Der Tübinger Rechtspositivist Wilhelm von Blume (DDP) setzte sich zwar dafür ein, daß in der württembergischen Verfassung der parlamentarische Charakter dominierte, das Referendum wurde jedoch mit Ersatz- und Kontrollfunktion eingefügt.

Ähnlich war es in Bayern, wo sich Joseph von Graßmann nur zögernd und Robert von Piloty nur widerstrebend bereit fanden, plebiszitäre Elemente als Ausgleich zum parlamentarisch-repräsentativen System in die Verfassung einzufügen. Im Gegensatz zu Baden, wo Initiative und Referendum ausschließlich in der Hand der Stimmberechtigten lagen, trugen die plebiszitären Elemente in Bayern und Württemberg Kompromißcharakter, da sie auch von der Exekutive benutzt werden konnten.

Nach dem Blick auf die Verfassungsberatungen in Süddeutschland, widmet sich SCHIFFERS den Beratungen in Weimar. Er untersucht die amtlichen Verfassungsentwürfe von Hugo Preuß sowie die privaten Entwürfe von Johann Viktor Brecht, Bill A. Drews, Curt Loewenstein, Fritz Stern, des Vereins »Recht und Wirtschaft« und der Zeitschrift »Deutsche Nation« auf ihre Aussagen direkter Demokratie; das gleiche unternimmt er hinsichtlich der Stellungnahmen der verschiedenen Parteien und Politiker in Weimar. Dort setzten sich vor allem die demokratischen Abgeordneten für einen plebiszitären Reichspräsidenten als Gegengewicht zum Parlament ein. Der vom Volk zu wählende Reichspräsident sollte praktisch die Stellung des Kaisers einnehmen. Gerade das wollten die Sozialdemokraten nicht; sie sträubten sich gegen eine zu starke Konzentration der staatlichen Exekutive. In den Fragen der plebiszitären Präsidentschaft, des Referendums und der Initiative vermochten sich die Vorstellungen der DDP weitgehend durchzusetzen. Von der Präsidentschaftswahl abgesehen, war die Möglichkeit des Volkes, auf dem Wege der Initiative und des Referendums einen kontinuierlichen Einfluß auf die Regierungsgeschäfte auszuüben, freilich gering.

Der zweite Teil der Untersuchung zeigt die praktische Bedeutung auf, wie sich direkte Demokratie in den Jahren von 1919 bis 1933 entfalten konnte. SCHIFFERS führt in prägnanter Weise die Stellungnahmen der politischen Parteien und der führenden Staatsrechtler zu den Einrichtungen der Volkswahl des Reichspräsidenten, des Volksentscheids und des Volksbegehrens vor Augen, wobei erkennbar wird, daß schon seit 1919 antidemokratische Gesinnung sich mit Hilfe der Elemente direkter Demokratie demokratisch zu legitimieren suchte. Es ist SCHIFFERS' Verdienst, sich nicht nur auf die bekannten Volksbegehren (1926 Fürsten-

enteignung, 1929 Young-Plan), sondern auf die tatsächlich viel größere Anzahl von Initiativen sowohl im Reich als auch in den Länder gestützt und hierbei die Entstehung und Auswirkung der Ausführungsgesetze und Verordnungen untersucht zu haben. Er knüpfte damit an die aner kennenswerten Arbeiten von Yves LE DANTEC (*L'initiative populaire, le referendum et le plébiscite dans le Reich et les Pays allemands*, Paris (Ed. Duchemin) 1932) und Constantin C. ANGELESCO (*La consultation directe du peuple, en dehors de l'élection, d'après la constitution de Weimar*. Paris (E. Muller) 1933) an.

Die Diskussion über die Volkswahl des Reichspräsidenten lebte nicht nur 1922 auf, als die Amtszeit Eberts verlängert wurde, und in den Jahren 1925 und 1932, als Hindenburg gewählt wurde. Es kam zu zahlreichen Versuchen, die plebiszitäre Präsidentenwahl durch eine parlamentarische Entscheidung zu ersetzen, z. B. unmittelbar nach dem ersten Wahlgang 1925. Schwieriger als die Diskussion über die Volkswahl des Reichspräsidenten gestaltete sich in der Weimarer Zeit jene über Initiative, Referendum und Plebiszit bei Gebietsänderungen. SCHIFFERS räumt dieser Diskussion sowie der entsprechenden Gesetzgebung, den Initiativen der Linken, der BVP, DVP, DNVP und NSDAP, der Mittelschichten, der Wehrverbände und der »Nationalen Opposition« breiten Raum in seiner Arbeit ein. Zu allen großen Fragen der Außen- und Innenpolitik erwogen einzelne Parteien oder die Kabinette zwischen 1919 und 1933 eine Entscheidung durch ein Referendum. Dadurch erschienen Initiative und Referendum vielfach als Elemente der Unruhe, die sich gegen den Parlamentarismus richteten. Obwohl es nicht nach allen geplanten oder eingeleiteten Initiativen zu Abstimmungen kam, waren die Auswirkungen auf das politische Kräfteverhältnis beträchtlich: Parlamente und Regierungen sahen sich genötigt, die beanstandeten Gegenstände gesetzlich zu regeln, durch die Agitation formierten sich neue Koalitionen, die vorhandenen Gegenstände wurden durch Volksabstimmungen meist noch verschärft. Vielfach kam durch das Volksbegehren zum Ausdruck, daß gewisse Bevölkerungsgruppen sich nicht von bestimmten Parteien repräsentiert fühlten und daß sie deshalb selbst handeln mußten. Während in der Stabilisierungsphase der Republik die Volksbegehren aus den Mittelschichten dominierten, traten seit 1929 jene der Rechts- und Linksextremisten in den Vordergrund. Eine Erscheinung, die mit anderen Auflösungstendenzen in den Jahren 1929 bis 1933 parallel lief und SCHIFFERS zu folgendem Resümee veranlaßte: »Die plebiszitäre Präsidentenwahl, das Referendum und die Initiative erschweren es den Parteien der Weimarer Republik, zu den allein verantwortlichen Trägern für die Durchpolitisierung aller Schichten zu werden, weil die Einrichtungen direkter Demokratie ähnlich wie Art. 48 RV Wege der Willensbildung und Entscheidungsfindung offenließen, die die Parteien nicht oder nur mittelbar auszuhandeln und zu verantworten hatten« (S. 291).

Franz MENGES, München