

Positionspapier Nr. 3

Weimarer Republik: Schlechte Erfahrungen mit Volksentscheiden?

22.01.14

Paul Tiefenbach

paul.tiefenbach@mehr-demokratie.de

Inhalt

I. Kam Hitler plebiszitär an die Macht?.....3
II. Begünstigten die Volksentscheide Hitlers Aufstieg?.....4
III. Wurde die Weimarer Republik durch Volksentscheide ins Chaos getrieben?.....5
IV. Volksabstimmungen während der nationalsozialistischen Herrschaft.....7
V. Wegen Weimar keine Volksentscheide im Grundgesetz?.....7
Literatur.....8

Hartnäckig hält sich das Gerücht, die Weimarer Republik sei an Volksentscheiden zugrunde gegangen, und manche befürchten, eine Wiedereinführung von Volksentscheiden würde erneut zu Weimarer Verhältnissen führen. Diese Behauptung ist allerdings wenig stichhaltig.

1. Kam Hitler plebiszitär an die Macht?

Ein direkter Zusammenhang zwischen Hitlers Machtergreifung und Volksentscheiden besteht nicht, das ist unbestritten. Natürlich kam Hitler nicht durch einen Volksentscheid an die Macht, er wurde auch nicht vom Volk direkt gewählt. Bei der Wahl zum Reichspräsidenten erzielte er 37 Prozent. Sieger der Wahl war Generalfeldmarschall Hindenburg, der es auf 53 Prozent brachte. Hindenburg ernannte Hitler zum Reichskanzler, nachdem die NSDAP stärkste Partei im Reichstag geworden war. Danach löste Hindenburg den Reichstag auf. Am 5. März 1933 wurde ein neues Parlament gewählt. In dieser ganzen Phase des Übergangs fanden keine Volksentscheide statt. Jedoch deutete die nationalsozialistische Propaganda diese Wahl später als „überwältigende plebiszitäre Zustimmung“ zu Hitlers Revolution. Der Begriff „plebiszitär“ ist in diesem Zusammenhang irreführend, da er an Plebiszite, also Volksentscheide, erinnert. Es handelte sich aber um eine Wahl. „Überwältigend“ waren 43,9 Prozent für die NSDAP auch nicht gerade.

Das Ermächtigungsgesetz, das die nationalsozialistische Diktatur erst möglich machte, erreichte die erforderliche verfassungsändernde Mehrheit nur durch die parlamentarische Zustimmung der bürgerlichen Parteien. Nach Ende des Dritten Reichs versuchten die Abgeordneten dieser Parteien, darunter der spätere Bundespräsident Theodor Heuss, die fatalen Wirkungen ihres Abstimmungsverhaltens herunterzuspielen – menschlich verständlich, aber sachlich falsch. Zum Beispiel, indem sie behaupteten, dass Hitler schon vor der Parlamentsentscheidung „die Macht hatte, dass er sich in der Macht plebiszitär sah durch die Wahl vom 5. März“. ¹ Das Wort „plebiszitär“ suggeriert abermals, Hitlers Machtergreifung sei der direkten Demokratie anzulasten. Tatsächlich war sie ein Versagen des Parlaments. Ein Bundestagsabgeordneter bemerkte 1958: „Nicht das deutsche Volk hat jemals Hitler die Mehrheit gegeben, auch nicht bei den ... schon unfreien Wahlen 1933, sondern es sind Parlamentarier gewesen...“ ² Sicherlich muss man dabei berücksichtigen, dass die Parlamentarier unter massivem Druck standen. Den Abgeordneten der KPD war ihr Mandat entzogen worden. Zahlreiche Abgeordnete der SPD waren bereits inhaftiert oder geflüchtet. Trotzdem war die SPD die einzige Fraktion, die im Reichstag gegen das Ermächtigungsgesetz stimmte.

Anders als in Deutschland wurde in der Schweiz tatsächlich per Volksentscheid entschieden. 1935 gab es eine Initiative der Nationalen Front zur autoritären Umgestaltung der Schweizer Verfassung. Das Parlament gab keine Empfehlung ab. Im Volksentscheid sprachen sich 72 Prozent dagegen aus.

1 Der spätere Bundespräsident Theodor Heuss, zitiert nach Jung 1995, S. 18.

2 Adolf Arndt, zitiert nach Kirchgässner/ Feld / Savioz 1999, S. 154.

II. Begünstigten die Volksentscheide Hitlers Aufstieg?

Wie verhält es sich nun mit dem Argument, durch Volksentscheide sei zwar nicht Hitlers Machtergreifung, sehr wohl aber sein politischer Aufstieg erleichtert worden? Auch dies stellt sich bei genauerem Hinsehen als haltlos heraus. Volksentscheide hatten für die Strategie der NSDAP keine große Bedeutung. Sie hatte andere Möglichkeiten, zum Beispiel Parlamentswahlen, um Anhänger zu finden. Zwar gab es 1925 Überlegungen zu einem Volksentscheid über die „Ausweisung und Enteignung der Juden“ sowie als Antwort auf das linke Volksbegehren zur Fürstenenteignung einen Gesetzentwurf der NSDAP „über die Enteignung der Bank- und Börsenfürsten und anderer Volksparasiten“. Aber das war nur ein Propagandagag. Letztlich unterstützte die NSDAP nur einen einzigen reichsweiten Volksentscheid – den gegen den „Young-Plan“, der mehrere Generationen andauernde Reparationszahlungen vorsah. Überschieden war der Entwurf mit „Gesetz gegen die Versklavung des deutschen Volkes“. Er sah vor:

- I. Erklärung von Deutschlands Unschuld am Zustandekommen des 1. Weltkriegs
- II. Daher keine Reparationszahlungen und Räumung der besetzten deutschen Gebiete
- III. Strafordrohung wegen Landesverrats für Politiker, die auf Grundlage des Kriegsschuldanerkenntnisses Reparationsverträge unterzeichnen

Die Bedingungen für den Volksentscheid waren aus Sicht der Betreiber optimal: Ein populäres, national besetztes Thema, Hitler als demagogischer Redner, Unterstützung durch den Großteil der Medien. Der Medienzar Hugenberg gehörte zu den Initiatoren des Volksbegehrens. Trotzdem erreichten sie mit 10,02 Prozent nur denkbar knapp die für die Einleitung eines Volksentscheids erforderliche Zahl von Unterschriften (10 Prozent aller Wahlberechtigten). Beim Volksentscheid selbst stimmten dann 13,8 Prozent der Stimmberechtigten mit „Ja“ – für einen Erfolg wären 50 Prozent notwendig gewesen.

13,8 Prozent war ein blamables Ergebnis. Trotzdem hört man manchmal, indirekt habe der Volksentscheid Hitler geholfen. Hitler habe im Rahmen der Volksentscheidskampagne eine einmalige Chance zur Agitation erhalten. Er habe die Führung im nationalistischen Lager übernommen. Jede Hitlerrede sei „von der gesamten Hugenbergpresse und ihren Nachrichtenagenturen an hervorragender Stelle gebracht worden.“³

In Wahrheit ist Hitler während der gesamten Kampagne nur dreimal öffentlich aufgetreten. Seine Reden fanden auch in der Hugenbergpresse keine besondere Beachtung. Die NSDAP agiterte in dieser Zeit weniger über die Medien, als vielmehr über eine hohe Zahl von Versammlungen (allein im Oktober 1929 waren es 7.000). Dabei ging es keineswegs in erster Linie um den Volksentscheid. Wichtiger waren die Landtags- und Kommunalwahlen im Herbst 1929, bei denen die NSDAP erheblich zulegte. Es scheint, „dass die Partei den Volksentscheid sozusagen ‚mitnahm‘, ohne auf ihn angewiesen zu sein...“⁴

3 Bullock, zitiert nach O. Jung: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Frankfurt 1989, S. 130.

4 O. Jung 1989, S. 131.

III. Wurde die Weimarer Republik durch Volksentscheide ins Chaos getrieben?

Auch wenn der Volksentscheid gegen den Young-Plan kein Erfolg war, so könnten die verschiedenen Volksentscheidensinitiativen doch die Regierungsarbeit erschwert, stabile Koalitionen verunmöglicht und damit ein Chaos geschaffen haben, das zum Untergang der Weimarer Republik beitrug. Stefan Meineke vertritt diese Auffassung: „Im Wechselspiel einer von demagogischer Stimmenfängerei bestimmten Agitation und Gegenagitation konnten sich so gerade die Vertreter extremer Anschauungen in den Vordergrund spielen...“⁵ Während die Regierung komplizierte Kompromisse schließen musste, hätten die radikalen Parteien populistische Einfachlösungen propagiert. Dies habe zum Zerfall der politischen Mitte geführt und letztlich zum Untergang der Weimarer Republik. Der Volksentscheid habe dabei eine besonders verhängnisvolle Rolle gespielt, denn: „Der dem plebiszitären Verfahren immanente extreme Mobilisierungszwang honoriert nicht die sachliche begründete, sondern allein die propagandistisch wirksame Stellungnahme.“ Daher habe Theodor Heuss zu Recht vom Volksentscheid als „Prämie für jeden Demagogen“ gesprochen.⁶

Freilich gab es in der Weimarer Republik lediglich drei zugelassene Volksbegehren zur Einleitung eines reichsweiten Volksentscheids. Eine Reihe von Initiativen auf Landesebene, die meist die Auflösung der Landtage zum Ziel hatten, entfaltete keine große Wirkung. Von den drei zugelassenen Volksbegehren kamen zwei zur Abstimmung: Außer der oben beschriebenen Initiative gegen den Young-Plan gab es noch einen Volksentscheid zur Enteignung des Landbesitzes der Fürsten, betrieben unter anderem von KPD und SPD. Beide Volksentscheide scheiterten an der 50 Prozent-Hürde. Schon die geringe Zahl der Volksentscheide zeigt, dass man die direkte Demokratie nicht für den Untergang der Weimarer Republik verantwortlich machen kann. Schiffers resümiert: „In der Praxis blieben die Volksbegehren ein Nebenschauplatz der politischen Auseinandersetzung. Reichstags-, Landtags-, und Präsidentenwahlen boten erheblich größere Agitations- und Mobilisierungschancen als die Mehrzahl der Volksbegehren.“⁷ Auch Meineke gesteht zu: „Zweifellos sind die in den zwanziger Jahren aufgebrochenen politischen und sozialen Konflikte durch das Plebiszit nicht eigentlich hervorgebracht, sondern nur noch weiter verstärkt worden.“⁸ Verstärkt worden seien sie durch die polemische Propaganda während der Kampagnen.

Sicherlich eröffnete das Volksbegehrensrecht der Weimarer Republik den radikalen Parteien Mobilisierungschancen. Dies galt aber auch – und praktisch in viel höherem Maße – für andere demokratische Rechte, wie Presse- und Versammlungsfreiheit sowie das Wahlrecht – ohne dass jemand deswegen heutzutage diese Grundrechte unter Verweis auf die Weimarer Republik in Frage stellen würde. Gewiss waren die Parolen bei den Volksentscheidskampagnen in mancher Hinsicht demagogisch und vereinfachend. Dies war aber auch bei Wahlkampagnen, Demonstrationen oder parlamentarischen Auseinandersetzungen der Fall. Meinekes Behauptung, Volksentscheide seien für Demagogie besonders anfällig, ist nicht überzeugend. Otmar Jung hat die Volksentscheidskampagne 1926 (Fürstenenteignung) mit der Propaganda des Reichstagswahlkampfes zwei Jahre vorher im Einzelnen verglichen. Im direkten Vergleich erwies sich die Propa-

5 S. Meineke in: Jahrbuch für Politik 1992, S. 218.

6 S. Meineke in: Jahrbuch für Politik 1994, S. 144 und 138. Ähnlich H. Matthiesen in: Dürr/Walter 1999.

7 R. Schiffers in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 1996, Heft 2, S. 354.

8 S. Meineke in: Jahrbuch für Politik 1992, S. 225.

ganda zum Volksentscheid als weniger polemisch. Er verweist zu Recht darauf, dass „durch ein Volksgesetzgebungsverfahren oppositionelle Parteien und außerparlamentarische Bewegungen auf einen *verfassungsmäßigen* Lösungsweg geführt wurden“, während bei Wahlen auch über Ideologien gestritten wurde. Außerdem steht im Kern jeder Volksentscheidskampagne eine Sachfrage, zu deren Lösung verschiedene Alternativen abgewogen werden müssen. Dies spreche „*mehr für Versachlichung* als für Entrationalisierung“, so Jung.⁹

Auch das Ergebnis des Volksentscheids spricht gegen die These, die Volksabstimmungskampagne habe besonders gut zur demagogischen Politik Hitlers gepasst. Denn es lag unter dem bei Wahlen im gleichen Zeitraum. Die Zahl der Ja-Stimmen beim Volksentscheid 1929 betrug nur 84,5 Prozent der Zahl der Wähler, die bei den Reichstagswahlen 1928 für die Parteien der „Nationalen Opposition“ gestimmt hatten. Bei der Reichstagswahl 1930 legte insbesondere die NSDAP enorm zu, ebenso wie bei der Wahl des Reichspräsidenten 1932. Volksbegehren und Volksentscheid boten also der NSDAP eher weniger Möglichkeiten Stimmen zu gewinnen als Wahlen. Dies spricht klar gegen die Auffassung, Volksentscheide seien für demagogische Rhetorik besonders anfällig.

Gegen eine Rückkehr Weimarer Verhältnisse spricht zudem, dass die politischen Rahmenbedingungen heutzutage andere sind. Selbst Meineke räumt ein: Es „fand das in der Weimarer Republik durchgeführte plebiszitäre Experiment unter äußerst ungünstigen Rahmenbedingungen statt“. Solange vergleichbare politische Spannungen fehlten, könne „sogar davon ausgegangen werden, dass (...) die Einführung einer Volksgesetzgebung weitgehend folgenlos bleiben würde.“¹⁰ Dass der Volksentscheid in der Schweiz problemlos funktioniere, schreibt er der stabileren Regierung und der Zusammenarbeit der Parteien zu.

Ähnlich ist die Haltung von Theodor Heuss. Er ist nicht grundsätzlich gegen Volksentscheide. Zwar lehnt er sie ab, bezieht sich dabei aber auf die Situation Deutschlands nach dem Krieg. Man müsse auf Volksentscheide verzichten, weil „*die primitive Demagogie in einem von Kriegsfolgen entwurzelt und zerstört Volke zur Staatsgefahr werden kann.*“¹¹ In überschaubaren Verhältnissen mit staatsbürgerlichen Traditionen – damit meint er offenbar die Schweiz – seien Volksentscheide „*wohlütig*“, jedoch „*in der Zeit der Vermassung und Entwurzelung in der großräumigen Demokratie die Prämie für jeden Demagogen...*“

Sicherlich sind die politischen Verhältnisse in der Bundesrepublik heute eher mit denen in der Schweiz als mit Weimar vergleichbar. Antidemokratische Parteien haben keinen Einfluss und müssen mit dem Verbot durch das Verfassungsgericht rechnen. Die Parteibindung der Wähler ist stark zurückgegangen. Die Parteien arbeiten regelmäßig in Koalitionen und im Vermittlungsausschuss zusammen. Dass in Deutschland erneut Spannungen wie in der Weimarer Republik mit harten weltanschaulich geprägten Auseinandersetzungen zwischen Kommunisten und Faschisten entstehen sollten, ist kaum vorstellbar.

9 O. Jung in: Jahrbuch für Politik 1995, S. 82 und 104. Ausführlicher in: O. Jung: Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“, Hamburg 1990.

10 S. Meineke in: Jahrbuch für Politik 1992, S. 225 f.

11 T. Heuss in: T. Heuss 1948, S. 244.

IV. Volksabstimmungen während der nationalsozialistischen Herrschaft

Ein anderes Thema sind die drei Volksentscheide, die unter der nationalsozialistischen Diktatur stattfanden.¹² Da faktisch Abstimmungspflicht bestand, ablehnende Positionen nicht öffentlich vertreten werden durften und das Wahlgeheimnis nicht gesichert war, stimmten zwischen 90 und 99 Prozent aller Stimmberechtigten mit „Ja“.

Diese Volksabstimmungen waren ebenso unfrei wie die Parlamentswahlen, die in zwei Fällen gleichzeitig stattfanden und ähnliche Ergebnisse hatten. Sie waren bloße Schauveranstaltungen und dienten nicht der Entscheidungsfindung. Dies drückte Hitler sehr klar in einer Rede vor 800 Mitgliedern der NSDAP am 29. April 1937 aus. Er bekennt sich darin zunächst zur diktatorischen Macht eines Führers und lehnt Volksentscheide ab. Dann fährt er fort: (...) Man wird mir vielleicht sagen: ‚Ja, Sie haben ja auch eine Volksabstimmung gemacht.‘ Ich habe aber erst gehandelt. Erst gehandelt, und dann allerdings habe ich der anderen Welt nur zeigen wollen, dass das deutsche Volk hinter mir steht, darum handelt es sich. Wäre ich der Überzeugung gewesen, dass das deutsche Volk vielleicht hier nicht ganz mitgehen könnte, hätte ich trotzdem gehandelt, aber ich hätte dann keine Abstimmung gemacht.“¹³

V. Wegen Weimar keine Volksentscheide im Grundgesetz?

Häufig werden die Weimarer Erfahrungen als Grund dafür genannt, dass Volksentscheide im Grundgesetz nicht explizit vorgesehen sind. Auch hier sind Zweifel angebracht. Zwar gab es im damaligen Parlamentarischen Rat ein generelles Misstrauen gegenüber dem ‚verführbaren‘ Volk“ und die Auffassung, dass die Deutschen erst zu Demokraten erzogen werden müssten. Entscheidender waren aber kurzfristige politische Überlegungen. KPD und SED hatten bereits verschiedene Volksbegehren durchgeführt und weitere angekündigt, zum Beispiel eines „Für die Einheit Deutschlands“. Das wollte man abblocken. Die meisten Mitglieder des parlamentarischen Rates waren jedoch nicht grundsätzlich gegen direkte Demokratie, so Otmar Jung. „Die ‚Vision‘ der Gründer der Bundesrepublik für später war eindeutig: Wenn die Kommunisten domestiziert wären und die Teilung überwunden sei, sollte auf dem überlieferten Wege einer Nationalversammlung und/oder einer Volksabstimmung eine deutsche Verfassung gegeben werden, die dann selbstverständlich auch Elemente direkter Demokratie enthalten würde.“¹⁴

12 „Austritt aus dem Völkerbund“ 1933, „Staatsoberhaupt“ 1934 und „Anschluss Österreichs“ 1938. Vgl. ausführlicher hierzu: O. Jung 2009, Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, S. 92 ff.

13 Rede Adolf Hitlers abgedruckt bei N. Frei 1987, S. 190-195.

14 O. Jung in: Jahrbuch für Politik 1993, S. 87. Ausführlich in: O. Jung: Grundgesetz und Volksentscheid. Opladen 1994.

Literatur

- Frei, Norbert*: Der Führerstaat. Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945. München 1987.
- Heuss, Theodor*: Ein Vermächtnis; Werk und Erbe von 1848. Tübingen 1948.
- Jung, Otmar*: Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Frankfurt 1989.
- Jung, Otmar*: Die „Weimarer Erfahrungen“ mit der Volksgesetzgebung: Kritik und Tragweite. Stellungnahme zum Beitrag Meineke im Jahrbuch für Politik 1992, in: Jahrbuch für Politik 1993, Band 1, S. 63-92.
- Jung, Otmar*: Grundgesetz und Volksentscheid. Opladen 1994.
- Jung, Otmar*: Plebiszit und Diktatur: Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Tübingen 1995.
- Jung, Otmar*: Zur Revision der „Weimarer Erfahrungen“ mit der Volksgesetzgebung. Stellungnahme zum Beitrag Meineke im Jahrbuch für Politik 1994, in: Jahrbuch für Politik 1995, Band 1, S. 67-116.
- Jung, Otmar*: Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten, in: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. 2. völlig überarbeitete Auflage, München 2009, S. 91-102.
- Kirchgässner, Gebhard /Feld, Lars P. / Savioz, Marcel R.*: Die direkte Demokratie. Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig. Basel/Genf/München 1999.
- Meineke, Stefan*: Die antiplebiszitäre Grundsatzentscheidung des Parlamentarischen Rates – eine Fehlverarbeitung der Geschichte? In: Jahrbuch für Politik 1992, Band 2.
- Meineke, Stefan*: Die Weimarer Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung. Bilanz der Forschung und Kritik neuerer Revisionsversuche. Stellungnahme zum Beitrag Jung im Jahrbuch für Politik 1993, in: Jahrbuch für Politik 1994, Band 1.
- Schiffers, Reinhard*: Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem. Düsseldorf 1971.
- Schiffers, Reinhard*: „Weimarer Erfahrungen“: Orientierungshilfe für die Aufnahme plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz? (Zur Debatte zwischen Meineke und Jung). In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 2 / 1996.
- Schiffers, Reinhard*: Schlechte Weimarer Erfahrungen? In: Heußner, Hermann K./Jung, Otmar (Hg.): Mehr direkte Demokratie wagen. 2. völlig überarbeitete Auflage, München 2009, S. 71-87.
- Tiefenbach, Paul*: Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind. Hamburg 2013