

LÁSZLÓ KOMÁROMI, Budapest

# Volkswille und Legitimation

## Direktdemokratische Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit

*The paper examines the direct democratic experience of the interwar period based on German and Estonian regulation and practice of referendums. As a background to the examination it outlines the two most important models of European direct democracy: the French plebiscitary and the Swiss direct democratic models. The French tradition is characterised by "top-down" plebiscites ordered by the president for his own political interest. The Swiss tradition is based on facultative referendums and "bottom-up" initiatives: these instruments induce state organs to involve the groups concerned into the decision-making process in order to establish a wide-ranging consensus. The constitutions of the Weimar Republic and of the Republic of Estonia contained both "top-down" and "bottom-up" instruments. However, procedural norms and the political circumstances hindered direct democratic institutions from reaching consensus and rather contributed to the strengthening of authoritarian forces which transformed the referendum into their own plebiscitary weapon.*

### 1. Einführende Bemerkungen

Seit der Zeit der französischen Aufklärung, kennt Europas Geschichte in zunehmendem Maße Versuche, die politische Systeme, Verfassungen und Gesetze auf den Volkswillen zurückzuführen wollten.

Für diese Versuche war ideologiegeschichtlich Jean-Jacques Rousseaus radikale Theorie über den Gesellschaftsvertrag und die Französische Revolution von größter Bedeutung. Wie Rousseau schrieb: „Jedes Gesetz, das das Volk nicht selbst bestätigt hat, ist null und nichtig: es ist kein Gesetz.“<sup>1</sup> Auf dieser Grundlage entfalteten sich die zwei ersten europäischen Traditionen, welche eine Bezugnahme auf den direkten Volkswillen in ihren Verfassungen institutiona-

lisiert haben: die französische und die schweizerische.<sup>2</sup>

### 2. Die französische plebiszitäre Tradition

Was Frankreich anbelangt, deklarierte die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte 1789, dass das Gesetz der Ausdruck des allgemeinen Willens ist und dass alle Bürger das Recht haben, persönlich oder durch ihre Vertreter an seiner Gestaltung mitzuwirken.<sup>3</sup> Selbst die Französische Verfassung von 1791 betonte nur noch das Repräsentativprinzip, indem sie offenbarte, dass die Nation, von der allein alle Gewalten

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag, Buch 3, Kap. 15, 158, zitiert nach LLANQUE, MÜNKLER, Politische Theorie 326.

---

<sup>2</sup> Auf die direktdemokratische Tradition der US-Gliedstaaten, deren Anfänge auf die „town meetings“ der ehemaligen Neuengland-Kolonien und auf manche Verfassungen der „Amerikanischen Revolution“ im 18. Jh. zurückgeführt werden kann, wird hier nicht eingegangen.

<sup>3</sup> Art. 6. FRITZSCHE, Menschenrechte 194.

ihren Ursprung haben, diese Gewalten nur durch Übertragung ausüben kann.<sup>4</sup> Die zweite Welle der Revolution im Jahre 1792 führte jedoch zu einer erneuten und direkten Berufung auf den Volkswillen. Die französische Nationalversammlung beschloss, dass zur Annahme einer neuen Verfassung die ausdrückliche Zustimmung der ganzen Nation erforderlich ist,<sup>5</sup> und dementsprechend wurde auch tatsächlich die Jakobinerverfassung von 1793 der Volksabstimmung unterbreitet. Diese Verfassung ermächtigte ferner die sogenannten Urversammlungen, Gesetzesentwürfe des Parlaments zu verwerfen und Initiativen zur Revision der Verfassung zu formulieren.<sup>6</sup>

In den zwei späteren französischen Verfassungen, sowohl im Jahre 1795 als auch im Jahre 1799 blieb die Idee lebendig, dass zur Annahme von Grundgesetzen die direkte Zustimmung der Bürger eingeholt werden soll.<sup>7</sup> Dieser Gedanke wurde jedoch durch Napoleon Bonaparte und später durch seinen Neffen, Charles-Louis, den späteren Napoleon III., in der Praxis verzerrt. Beide Staatsmänner benutzten die Volksabstimmung zur Legitimierung ihrer eigenen Person und Politik. Bonaparte ließ 1802 sein Konsulat auf Lebenszeit und 1804 seine hereditäre Kaiserwürde durch Volksabstimmung legitimieren. 1815, nach seiner Rückkehr aus Elba, unterbreitete er auch den Zusatzartikel zur Verfassungsakte von 1799 der Volksabstimmung. Sein Neffe, Charles-Louis ließ 1851 seine verlängerte

Präsidentschaft, 1852 seine Kaiserwürde und 1870 seine liberale Verfassungsänderungen durch Volksabstimmungen bestätigen. In allen diesen Fällen diente die Abstimmung dazu, bereits getroffene Entscheidungen zu legitimieren und die Person der Initiatoren politisch zu verstärken. In der Fachliteratur wird diese Art von direkter Machtausübung des Volkes Plebiszit genannt und eher als politische Machination als eine Verwirklichung direkter Demokratie bewertet.<sup>8</sup>

### 3. Die schweizerische direktdemokratische Tradition

Die andere bedeutende europäische Tradition, in der dem direkten Volkswillen in Sachentscheidungen eine zentrale Rolle zugemessen wird, ist die schweizerische. Selbst Napoleon versuchte sein plebiszitäres Modell auf die Helvetische Republik zu übertragen, als er 1802 die Zweite Helvetische Verfassung der Volksabstimmung unterbreitete und das gute Resultat dadurch sicherte, dass er die von der Abstimmung fern gebliebenen Wahlberechtigten als Annehmende in Betracht zog.<sup>9</sup> Nach dem Ende des napoleonischen Zeitalters entwickelte sich jedoch die schweizerische Demokratie in eine andere Richtung. Dabei spielten nicht nur die politischen Ideen der Aufklärung, sondern auch alte demokratische Institutionen eine bedeutende Rolle. In einigen Kantonen, wie Appenzell, Glarus, Schwyz, Uri, Unterwalden und Zug wurden die sogenannten Landgemeinden, wo die erwachsenen männlichen Bürger seit dem 13. und 14. Jahrhundert jährlich mindestens einmal zusammentrafen und gesetzgeberische und gerichtliche Angelegenheiten direkt ent-

<sup>4</sup> Tit. 3, Art. 2. GOSEWINKEL, MASING, Verfassungen 169.

<sup>5</sup> Déclaration sur l'acceptation de la Constitution, et sur la sauve-garde des personnes et des propriétés, 21. 9. 1792: „La Convention nationale déclare, 1° qu'il ne peut y avoir de constitution que celle qui est acceptée par le peuple...“ DUVERGIER, Collection 1.

<sup>6</sup> Art. 58–60, 115. GOSEWINKEL, MASING, Verfassungen 200, 204.

<sup>7</sup> Verfassung vom 22. 8. 1795, Art. 26; Verfassung vom 13. 12. 1799, Art. 95, GOSEWINKEL, MASING, Verfassungen 210, 251.

<sup>8</sup> MÖCKLI, Direkte Demokratie 73–74; SCHILLER, Direkte Demokratie 14, 21–22.

<sup>9</sup> KÖLZ, Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte 141–142.

schieden, wieder lebendig. In Graubünden wurde das seit dem 16. Jahrhundert praktizierte männliche Gemeindereferendum neu belebt, wo die Bürger im Rahmen von Gerichtsgemeindeversammlungen über solche Fragen direkt abstimmen, in welchen die Abgeordneten der gemeinsamen kantonalen Tagung nur unvollständig instruiert wurden und deshalb eine nachträgliche Direktive brauchten.<sup>10</sup>

Diese Tradition spielte sicherlich eine bedeutende Rolle, als in den 1830er Jahren, zur Zeit der Regeneration die kantonalen Rechts- und Verfassungssysteme im Sinne der revolutionären Ideen der Helvetik neu gestaltet wurden. Gewählte verfassungsgebende Versammlungen revidierten die Kantonalverfassungen und unterbreiteten diese der Volksabstimmung. Die direkte Abstimmung über Verfassungsänderungen wurde bis 1848 in fast allen Kantonen als eine selbständige Anforderung aufgefasst und dementsprechend das obligatorische Verfassungsreferendum institutionalisiert. Das Initiativrecht der Bürgerschaft für Verfassungsrevisionen wurde ebenfalls bis 1848 in sechs Kantonen angenommen.<sup>11</sup> 1831 hat der Verfassungsrat von St. Gallen – unter dem Druck von sechshundert bewaffneten Bauern – das Gesetzesveto in der Verfassung verankert. Binnen 45 Tagen nach der Verkündung eines Gesetzes konnte dagegen die Mehrheit der Wahlberechtigten – auf die Initiative von je 50 Bürgern der einzelnen Gemeinden – ein Veto erheben. Später folgten weitere fünf Kantone diesem Beispiel und Mitte des 19. Jahrhunderts verwandelte sich dieses Instrument in das fakultative Gesetzesreferendum. Das heißt, dass eine bestimmte Zahl von Wahlberechtigten berechtigt ist, eine Volksabstimmung über im Kantonalparlament angenommene Gesetze zu erzwingen und so deren Inkrafttreten zu verhindern. Einige Kantone führten

sogar das obligatorische Gesetzesreferendum ein: Ohne direkte Zustimmung des Volkes konnte kein Gesetz in Kraft treten.<sup>12</sup> Ab Mitte der 1840er Jahre und besonders während der liberalen Bewegung der 1860er und 1870er Jahre wurde noch in einigen Kantonen das Gesetzesinitiativrecht eingeführt.<sup>13</sup> Die Bürger konnten nicht nur Verfassungsrevisionen, sondern auch andere Formen der Gesetzgebung herausfordern, wenn sie einen wörtlich ausgearbeiteten Entwurf oder eine allgemeine Anregung formulieren und dazu eine bestimmte Zahl von Unterschriften sammeln. Wenn das Kantonalparlament der Vorlage nicht zustimmte, entschied darüber eine Volksabstimmung.

Im Bund wurden 1848 das obligatorische Verfassungsreferendum und die Verfassungsinitiative auf eine Totalrevision der Bundesverfassung anerkannt; ferner wurde 1874 das fakultative Gesetzesreferendum und 1891 die Verfassungsinitiative für eine Teilrevision der Bundesverfassung institutionalisiert.<sup>14</sup> Sowohl auf Kantonal- als auch auf Bundesebene stehen also in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert solche direktdemokratischen Instrumente zur Verfügung, welche eine direkte Beteiligung der Bürger an Gesetz- und Verfassungsgebungsprozessen ermöglichen oder in bestimmten Fällen sichern.

Ein grundlegender Unterschied zur französischen Tradition besteht darin, dass diese Instrumente entweder kraft der Verfassung automatisch oder auf die Anregung einer bestimmten Zahl von Wahlbürgern in Gang gesetzt werden. Ein „von oben“ angeordnetes Plebiszit ist ausgeschlossen. Die Legitimität der Verfassungsordnung wird dadurch gesichert, dass über ihre Änderungen das Volk obligatorisch gefragt wird. Im Falle von einfachen Gesetzen bedeutet das fakultative Referendum, dass par-

<sup>10</sup> VATTER, *Kantonale Demokratien* 228–230.

<sup>11</sup> DERS., *Kantonale Demokratien* 234, Anm. 204–205.

<sup>12</sup> MÖCKLI, *Gesetzesveto* 211–217.

<sup>13</sup> VATTER, *Kantonale Demokratien* 236.

<sup>14</sup> SCHILLER, *Direkte Demokratie* 100–101.

lamentarische Entscheidungen noch vor deren Inkrafttreten von den Wahlbürgern in Frage gestellt werden können und der Entwurf der Volksabstimmung unterbreitet werden kann. Der Volkswille lässt sich in beiden Fällen „von unten“ äußern. Bei dem fakultativen Referendum und bei der Volksinitiative setzt jedoch diese Willensäußerung den Zusammenschluss der daran interessierten Kräfte voraus, welche das Volk durch die Sammlung von Unterschriften zur Willensäußerung bringen können.

Selbst die Möglichkeit, dass gegen die Entscheidungen der repräsentativen Machtorgane mittels Referenden ein Veto erhoben werden kann, bewegt die Entscheidungsträger dazu, die referendumsfähigen Kräfte in den staatlichen Willensbildungsprozess einzubeziehen. Dementsprechend entwickelte sich in der Schweiz seit dem Ende des 19. Jh. eine „Konkordanz- bzw. Konsens-Demokratie“.<sup>15</sup> Durch die häufige Benutzung direktdemokratischer Institutionen werden nicht nur die gefällten Sachentscheidungen, sondern auch das politische System legitimiert.

#### 4. Direktdemokratische Erfahrungen aus der Zwischenkriegszeit

Fast bis zum Ende des Ersten Weltkrieges blieben in Europa diese zwei Traditionen, die in verschiedenen Sachentscheidungen der Verfassung gemäß auf eine direkte Machtausübung des Volkes basierten, eine Ausnahmeerscheinung. Dabei bildet nur Dänemark eine Ausnahme, wo das Grundgesetz von 1915 vorschrieb, Verfassungsänderungen den Parlamentswählern zur Bestätigung oder Verwerfung

durch eine direkte Abstimmung vorzulegen.<sup>16</sup> Nach dem Ersten Weltkrieg fand jedoch die Idee der direkten Demokratie eine größere Ausbreitung. Die Völker Europas machten die alten Fürstenhäuser für den Krieg verantwortlich; die traditionellen Monarchien wurden in vielen Ländern durch eine republikanische Staatsform ersetzt. Zu der Verbreitung direktdemokratischer Instrumente trug sicherlich bei, dass die neuen Systeme neue Legitimationsgründe beanspruchten. Form, Anwendbarkeit und Funktionsweise dieser neuen Institutionen waren jedoch verschieden. Keine von den neuen Verfassungen beschränkte sich entweder auf nach dem französischen Muster konzipierte plebiszitäre Abstimmungen oder auf „von unten“ kommenden Volksinitiativen. Vielmehr war es üblich, in den Verfassungen eine Mischung von Instrumenten zu verankern, die sowohl „von oben“, von Staatsorganen ausgelöste Plebiszitverfahren als auch aus dem Kreis der Bevölkerung initiierte Volksgesetzgebungsprozesse ermöglichten. Aus der Zwischenkriegszeit möchte ich hier zwei Beispiele hervorheben: die Weimarer Republik und Estland.

##### 4.1. Weimarer Republik und Deutsches Reich

Die im Jahre 1919 angenommene Weimarer Reichsverfassung anerkannte als plebiszitäre Elemente

- (1) das vom Reichspräsidenten selbständig angeordnete Gesetzes- und Verfassungsplebiszit (§ 73 Abs. 1 und 4) und
- (2) das vom Reichspräsidenten in dem Falle angeordnete Gesetzes- oder Verfassungsplebiszit, wenn der Reichstag und der Reichsrat über die Frage zu keiner Verständigung gelangten (§ 74 Abs. 3; § 76 Abs. 2). Ferner ermöglichte die Verfassung „von unten“ ausgelöste Gesetz-

<sup>15</sup> LINDER, Direkte Demokratie 120–121; TRECHSEL, KRIESI, Switzerland 202–204.

<sup>16</sup> Grundgesetz vom 5. 6. 1915 § 93, GOSEWINKEL, MASING, Die Verfassungen 1709.

gebungsverfahren, wie

(3) die Volksinitiative auf Gesetzes- und Verfassungsänderungen, wo eine Stimmberechtigtenfraktion von 10 % einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf dem Reichstag bzw. dem Volke vorlegen konnte (§ 73 Abs. 3; § 76 Abs. 1) und sie erlaubte auch

(4) die Volksinitiative über die Neuordnung des Reichsgebiets (§ 18 Abs. 4).

(5) Die Verfassung enthielt schließlich ein „gemischtes Instrument“, wo zur Auslösung des Verfahrens sowohl Staatsorgane als auch eine bestimmte Zahl von Wahlberechtigten erforderlich waren: das fakultative Gesetzes- oder Verfassungsreferendum (§ 73, Abs. 2). In diesem Fall konnte ein Drittel der Reichstagsabgeordneten die Verkündung eines Gesetzes aussetzen und eine Stimmberechtigtenfraktion von 5 % das Gesetz der Volksabstimmung unterbreiten.<sup>17</sup>

Bis zum Jahr 1933 beherrschten die Praxis der direkten Demokratie auf Landesebene „von unten“ ausgelöste Volksinitiativen. Von den insgesamt zwölf Initiativen kamen nur zwei zu einem Volksentscheid. Im Jahre 1926 wurde über die Initiative von linken Organisationen abgestimmt, welche die entschädigungslose Enteignung der bis 1918 regierenden Fürstentümer vorsah. Zum Volksbegehren wurde die Unterstützung von 10 % der Wahlberechtigten erreicht, das Teilnahmequorum (mehr als 50 % der Wahlberechtigten) jedoch nicht. Im Jahre 1929 starteten rechte Organisationen (unter ihnen die Deutschnationale Volkspartei und die NSDAP) ein Volksbegehren gegen den sogenannten Young-Plan, der die Detailregeln der deutschen Reparationszahlungen festsetzte. Bei dem Volksentscheid wurde jedoch das Teilnahmequorum wieder nicht erreicht und die Initiative scheiterte. Dennoch war diese Abstimmung

<sup>17</sup> Für einen Überblick über die Institutionen siehe GERSTEIN, Funktionieren 127–150; den Verfassungstext siehe bei GOSEWINKEL, MASING, Verfassungen 806–832.

für die NSDAP von großem Nutzen, weil sie dadurch eine große Publizität und Popularität erlangte und ein Jahr später bei der Reichstagswahl von 1930 mit 18,3 % die zweitstärkste Partei wurde.<sup>18</sup>

Die anderen Volksinitiativen wurden meistens von außerparlamentarischen Kräften initiiert; die höchsten Bundesgewalten (Reichspräsident, Reichstag und Reichsrat) verhielten sich gegenüber den Instrumenten der direkten Demokratie eher zurückhaltend. Nicht nur das hohe Teilnahmequorum erschwerte es, eine Initiative zu gutem Erfolg zu bringen. Auch das Unterschriftenquorum von 10 % war sehr schwer erreichbar und die Initiatoren verfügten über nur 14 Tage für die Sammlung der Unterschriften. Diese wurden in den Gemeinden mit Eintragungslisten gesammelt. Die Antragsteller hatten auch die Kosten dieser Eintragungslisten und ihrer Versendung an die Gemeindebehörden zu tragen.<sup>19</sup>

Nach der Machtübernahme von Adolf Hitler versuchten die Nazis, die Volksabstimmung zu ihrem eigenen Machtinstrument umzugestalten. Laut des neuen Gesetzes konnte die Reichsregierung das Volk befragen, „ob es einer von der Reichsregierung beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht“. „Von unten“ lancierte Volksbegehren waren nicht mehr möglich, nur „von oben“ angeordnete Plebiszite waren gestattet. Der Gegenstand und der Zeitpunkt der Abstimmung wurden von der Reichsregierung bestimmt.<sup>20</sup> Es ist nicht überraschend, dass ein solches plebiszitäres Instrument – in einem System, welches die politische Macht monopolisiert, die politischen Parteien verbietet und die

<sup>18</sup> SCHIFFERS, Weimarer Erfahrungen 68–71; DERS., Elemente 231–233.

<sup>19</sup> Gesetz über den Volksentscheid vom 27. 6. 1921, §§ 31 und 44. Siehe den Text bei KAISENBERG, Volksentscheid und Volksbegehren 38, 43. Siehe ferner SCHIFFERS, Elemente 202.

<sup>20</sup> Gesetz über Volksabstimmung vom 14. 7. 1933. Den Text siehe bei JUNG, Plebiszit und Diktatur 22.

freie Meinungsäußerung verhindert – auf keinen Fall demokratisch funktionieren kann. Hitler griff dreimal zu diesem Instrument. 1933 ließ er über die Politik der Regierung abstimmen, d. h. über den Austritt Deutschlands aus dem Völkerbund und über das Verlassen der Genfer Abrüstungskonferenz. Die Abstimmungsfrage lautete nur ganz allgemein: „Billigst Du, Deutscher Mann, und Du, Deutsche Frau, diese Politik Deiner Reichsregierung, und bist Du bereit, sie als den Ausdruck Deiner eigenen Auffassung und Deines eigenen Willens zu erklären und Dich feierlich zu ihr zu bekennen?“<sup>21</sup> Etwa 95 % antwortete mit „Ja“ unter Teilnahme von 96 % der Wahlberechtigten. 1934 ordnete Hitler an, über das Gesetz, welches die Kompetenzen des Reichspräsidenten dem „Führer und Reichskanzler“ übergab und dadurch die persönliche Diktatur des Führers vervollständigte, eine Volksabstimmung abzuhalten. Da in diesem Fall, trotz heftiger Propaganda und Einschüchterung unter Teilnahme von 96 % „nur“ 90 % eine „Ja“-Stimme abgaben, wurde dieses Plebiszit von den Nationalsozialisten als Misserfolg eingeschätzt.<sup>22</sup> Nur ein einziges Mal setzten sie das Instrument wieder ein. Als der österreichische Kanzler Kurt Schuschnigg den Verdacht schöpfte, dass Hitler die Annexion Österreichs in Aussicht nahm, versuchte er, die militärische Okkupation durch ein Plebiszit zu verhindern. Die nationalsozialistische Regierung konnte die Volksbefragung nicht vereiteln, die deutsche Besatzungsarmee zog deshalb noch vor der Abstimmung ein. Die ursprünglich geplante Abstimmungsfrage, ob das Volk ein „freies und deutsches, unabhängiges und soziales, ein christliches und einiges Österreich“ wolle oder

nicht,<sup>23</sup> wurde am 10. April 1938 durch Hitlers Frage ersetzt: „Bist Du mit der am 13. März vollzogenen Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich einverstanden und stimmst Du für die Liste unseres Führers Adolf Hitler?“ So wurde die Frage des Anschlusses mit der Frage der Abstimmung auf die nationalsozialistische Einheitsliste bei der aktuellen Reichstagswahl in einer Frage zusammengefasst, um eine zweifache Legitimation mit einer Abstimmung gewinnen zu können. Das „Ja“-Feld auf dem Stimmzettel war zweimal so groß wie das „Nein“-Feld. Schließlich wurde diese Frage mit einer Mehrheit von 99 % – unter Teilnahme von 99,6 % – positiv entschieden.<sup>24</sup>

## 4.2. Estland

Als zweites Beispiel für die direkte Demokratie aus der Zwischenkriegszeit lässt sich Estland erwähnen. Die Verfassung von 1920 enthielt die folgenden direktdemokratischen Instrumente: (1) das obligatorische Verfassungsreferendum (sowohl für Teil- als auch für Totalrevisionen), (2) die Gesetzes- und Verfassungsinitiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes, wo 25.000 stimmberechtigte Bürger das Recht hatten, die Initiative zu starten, und schließlich (3) ein gemischtes Instrument, welches ähnlich wie im Art. 73 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung konzipiert wurde. Ein Drittel der Staatsversammlung konnte die Promulgation eines angenommenen Gesetzes um zwei Monate verschieben und während dieser Zeit konnten ebenfalls 25.000 Stimmbürger fordern, dass das

<sup>21</sup> JUNG, Die Volksabstimmungen 92. Siehe ferner – auch für die Einzelheiten von anderen Volksabstimmungen – MÜLLER, Suchmaschine.

<sup>22</sup> JUNG, Plebiszit und Diktatur 61–68.

<sup>23</sup> Aufruf des Bundeskanzlers Schuschnigg, 9. 3.1938 in: HOKE, REITER, Quellensammlung 545; siehe ferner SCHWIEGER, Volksgesetzgebung 226.

<sup>24</sup> JUNG, Plebiszit und Diktatur 109–124; DERS., Die Volksabstimmungen 100–101.

Gesetz dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt wird.<sup>25</sup>

Auf dieser Grundlage kam es zum ersten Mal im Jahre 1923 zu einer Volksabstimmung. Nachdem das Parlament 1920 den Religionsunterricht in den Schulen abgeschafft hatte, begannen kirchliche Kreise Unterschriften zu sammeln, um den schulischen Religionsunterricht wieder einzuführen. Die Initiative führte 1923 zu einem positiven Ergebnis, als bei der Volksabstimmung unter Teilnahme von 66 % etwa 72 % für die Wiedereinführung des Religionsunterrichts abstimmten.<sup>26</sup>

Diesem ersten Fall folgten jedoch solche Abstimmungen, die schließlich den Weg für die autoritäre Herrschaft von Konstantin Päts ebneten. Seit Anfang der 1920er Jahre waren die estländischen Regierungen instabil. Keine von den Parteien war fähig, die absolute Mehrheit im Parlament zu erreichen; die Koalitionen spalteten sich häufig. Inzwischen erfolgte eine Machtverschiebung von den Links- zu den Rechtsparteien. Im August 1932 wurde der Verfassungsänderungsentwurf des Parlaments, der einen stärkeren Präsidenten mit absolutem Vetorecht vorsah, bei einem obligatorischen Verfassungsreferendum knapp verworfen. Drei Monate später trat der rechtsradikale Estnische Bund der Freiheitskämpfer (die Veteranenliga) mit einem eigenen Entwurf auf, der das parlamentarische Regierungssystem durch ein Präsidialregime ablösen wollte. Das Parlament bereitete schnell erneut ein Reformgesetz vor, um dem Vorschlag der Veteranenliga zuvorzukommen. Obwohl im Ausführungsgesetz das Zustimmungsquorum für diese Abstimmung von dem erforderlichen 50 % auf 30 % gesenkt wurde, scheiterte auch diese Verfassungsänderung im Juni 1933 an einem obligatorischen Referendum mit einer

Zweidrittelmehrheit der „Nein“-Stimmen. Im Oktober 1933 wurde schließlich der Entwurf der Veteranenliga als Folge einer Volksinitiative der Volksabstimmung unterbreitet und mit einer Mehrheit von 72 % der Abstimmenden und mit etwa 56 % aller Stimmberechtigten angenommen. Dieses Ergebnis ergab sich trotz der Tatsache, dass das Parlament zwölf Tage vor der Abstimmung das Zustimmungsquorum wieder auf 50 % aller Stimmberechtigten erhöhte. Die so angenommene Verfassungsänderung konzentrierte die Staatsgewalt in den Händen des direkt vom Volk gewählten Staatsältesten<sup>27</sup> und reduzierte die Zahl der Parlamentsmitglieder von 100 auf 50. Das so vorgesehene neue Regierungssystem stiftete jedoch keinen Frieden. Nach dem Staatsstreich vom 12. März 1934 errichtete der Übergangspräsident Konstantin Päts eine autoritäre Regierung, er erklärte für sechs Monate den Ausnahmezustand und löste die Veteranenliga auf. Im Oktober 1934 wurden so das Parlament und im März 1935 die politischen Parteien aufgelöst.<sup>28</sup>

Direktdemokratische Instrumente erlebten auch unter Päts' Regime dieselbe Umwandlung wie in Deutschland nach 1933. Im September 1935 hob er durch ein Dekret das Initiativ- und Referendumsrecht ab. Im Februar 1936 ordnete er ein Plebiszit über die Frage an, ob die Regierung eine verfassungsgebende Nationalversammlung einberufen soll. Richtlinien für die neue Verfassung hat Päts in seiner Neujahrsansprache angegeben.<sup>29</sup> Dieser Vorschlag wurde in der Abstimmung mit einer Zustimmung von 62,5 % der Stimmberechtigten genehmigt und die verfas-

<sup>25</sup> Grundgesetz vom 15. 6. 1920, §§ 30–34, 87–89. GOSEWINKEL, MASING, Die Verfassungen 1860–1861, 1868.

<sup>26</sup> VALK, *Usuõpetus* 1–2.

<sup>27</sup> GOSEWINKEL, MASING, Die Verfassungen 1854.

<sup>28</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Verfassungsreferenden siehe KASEKAMP, *Radical Right* 32–48; siehe ferner MÜLLER, *Suchmaschine und UUSTALU, History* 203–206.

<sup>29</sup> KÜGELGEN, *Entscheidung* 457; MÜLLER, *Suchmaschine*.

sungsgebende Nationalversammlung nahm die neue Verfassung im August 1937 an.

## 5. Schlussfolgerungen

Wenn man diese zwei Beispiele aus der Zwischenkriegszeit nebeneinander stellt und sie im Licht der französischen plebiszitären und der schweizerischen direktdemokratischen Traditionen ins Auge fasst, lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen.

1) Historische Beispiele zeigen, dass Volksabstimmungen sowohl für aktuelle Machtinhaber, als auch für verschiedene nichtstaatliche soziale Kräfte eine gute Gelegenheit bieten können, ihre politischen Ziele durchzusetzen. Plebiszite sind Instrumente der Regierenden, während oppositionelle Kräfte eher von Volksinitiativen oder fakultativen Referenden Gebrauch machen.

2) Welche Wirkung diesen Instrumenten in der Verfassungswirklichkeit zukommt, liegt einerseits daran, wie sie als Prozess geregelt werden. Dabei ist entscheidend, ob diese Volksrechte in der Praxis leicht oder schwer durchführbar sind. Hohe Antrags-, Beteiligungs- und Zustimmungsquoren vermindern die Chancen direktdemokratischer Aktionen, sie haben jedoch manchmal indirekte Wirkungen, die auch in dem Falle bedeutend sein können, wenn die Initiative scheitert. So war es z.B. bei der erfolglosen Young-Plan-Initiative, die den rechtsextremistischen Kräften trotzdem großen Schwung verlieh.

3) Die Funktionsweise der direktdemokratischen Instrumente hängt andererseits auch davon ab, in welchem politischen Kontext sie in Aktion treten. Unter revolutionären Verhältnissen konnte z.B. in Frankreich das 1792 eingeführte obligatorische Verfassungsreferendum alleine kein stabilisierender Faktor werden. In Estland führten die von oppositionellen und extremistischen Kräften getriebenen Volksinitiativen zu einer unheilvollen Umstürzung der demokrati-

schen Verfassungsordnung. Offensichtlich fehlte sowohl in Frankreich, als auch in Estland der Grundkonsens über die Fundamente des politischen Systems. In der Schweiz dagegen konnten sich „von unten“, von Kantonalebene gestaltete direktdemokratische Bewegungen auf den Gesamtstaat auswirken und auf Grund traditioneller völkischer Beteiligungspraxis zur Entfaltung und Legitimation eines stabilen politischen Systems beitragen.

4) Autoritäre Regime schalten die Volksrechte in kürzester Zeit aus. Allein „von oben“ angeordnete Plebiszite werden praktiziert. Die Abstimmungsfragen sind häufig mit der Person des Staatsoberhauptes verbunden; die Bürger können nur über bereits entschiedene Fragen abstimmen. Das Ergebnis soll nicht nur zur Legitimation der Regime dienen; es soll eher eine Machtdemonstration sein, wodurch sie ihre bereits ausgebaute totale Macht manifestiert.

Der Weg von solchen plebiszitären Mächtigkeiten zu einem direktdemokratisch legitimierten politischen System setzt einen langen Lernprozess voraus. Eine politische Kultur, die den geeigneten Umgang mit direktdemokratischen Institutionen kennt, kann sich nur auf Grund praktischer Erfahrungen entfalten.

## Korrespondenz:

László Komáromi  
Katholische Péter-Pázmány-Universität  
Fakultät für Rechts- und Staatswissenschaften, Lehrstuhl für Rechtsgeschichte  
Szentkirályi Str. 28-30, 1088 Budapest, Ungarn  
komaromi.laszlo@jak.ppke.hu

**Literatur:**

- Jean Baptiste Henri DUVERGIER (Hg.), *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens, et avis du Conseil-d'État*, Bd. 5 (Paris 1825)
- K. Peter FRITZSCHE, *Menschenrechte* (Paderborn 2004)
- Dietmar GERSTEIN, *Das Funktionieren der unmittelbaren Demokratie in rechtsvergleichender Sicht* (München 1969)
- Dieter GOSEWINKEL, Johannes MASING (Hgg.), *Die Verfassungen in Europa 1789–1949* (München 2006)
- Rudolf HOKE, Ilse REITER, *Quellensammlung zur österreichischen und deutschen Rechtsgeschichte* (Wien u.a. 1993)
- Otmar JUNG, *Die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten*, in: Hermann K. HEUBNER, Otmar JUNG (Hgg.), *Mehr direkte Demokratie wagen. Volksentscheid und Bürgerentscheid: Geschichte / Praxis / Vorschläge* (München 2009) 91–102.
- Otmar JUNG, *Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten. Die Fälle »Austritt aus dem Völkerbund« (1933), »Staatsoberhaupt« (1934), »Anschluß Österreichs« (1938)* (Tübingen 1995)
- Georg KAISENBERG, *Volksentscheid und Volksbegehren. Reichsgesetz über den Volksentschied nebst Ausführungsbestimmungen* (Berlin 1926)
- Andres KASEKAMP, *The Radical Right in Interwar Estonia* (Basingstoke 2000)
- Alfred KÖLZ, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte. Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848* (Bern 1992)
- Carlo von KÜGELGEN, *Entscheidung in Estland*, in: *Osteuropa* 11 (1936) 452–459.
- Silvano MÖCKLI, *Das Gesetzesveto und -referendum. Ein Stolperstein wird zum Grundstein*, in: Andreas AUER (Hg.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie* (Bâle–Francfort-sur-le-Main 1996) 209–220.
- Silvano MÖCKLI, *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien* (Bern 1994)
- Wolf LINDER, *Direkte Demokratie*, in: Ulrich KLÖTI u.a. (Hgg.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse* (Zürich 1999) 109–130.
- Marcus LLANQUE, Herfried MÜNKLER (Hgg.), *Politische Theorie und Ideengeschichte. Lehr- und Textbuch* (Berlin 2007)
- Beat MÜLLER, *Suchmaschine für direkte Demokratie* [<http://www.sudd.ch/index.php?lang=de>] (1996/abgerufen am 10. 1. 2013)
- Jean-Jacques ROUSSEAU, *Vom Gesellschaftsvertrag*, in: DERS.: *Politische Schriften*, Bd. 1, Übersetzung und Einleitung von Ludwig SCHMIDTS (Paderborn 1977) 59–208.
- Reinhard SCHIFFERS, *Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem* (Düsseldorf 1971)
- Reinhard SCHIFFERS, *„Weimarer Erfahrungen“: Heute noch eine Orientierungshilfe?* in: Theo SCHILLER, Volker MITTENDORF (Hgg.), *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. (Wiesbaden 2002) 65–75.
- Theo SCHILLER, *Direkte Demokratie. Eine Einführung* (Frankfurt am Main 2002)
- Christopher SCHWIEGER, *Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene in Weimarer Republik, Drittem Reich und Bundesrepublik Deutschland (1919–2002)* (Berlin 2005)
- Alexander H. TRECHSEL, Hanspeter KRIESI, *Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system*, in: Pier Vincenzo ULERI, Michael GALLAGHER (Hgg.), *The Referendum Experience in Europe* (Basingstoke 1996) 185–208.
- Evald UUSTALU, *The History of Estonian People* (London 1952)
- Pille VALK, *Usuõpetus Eesti koolides aastatel 1918–1940 [Religious Education at Estonian Schools in 1918–1940]* (Masterthesis, Univ. Tartu 1994), Summary (auf Englisch) [<http://www.history.ee/teadus/magister/1995/valk.html.en>] (1995/abgerufen am 9. 2. 2010).  
Später auch als Buch erschienen: DIES., *Eesti kooli ajaloo : ühest heledast laigust : usuõpetus Eesti koolides aastatel 1918–1940* (Tallinn 1997)
- Adrian VATTER, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen* (Opladen 2002)