

Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts

herausgegeben von

KNUT WOLFGANG NÖRR, BERND RÜTHERS, DIETER SIMON  
UND MICHAEL STOLLEIS



# Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten

Die Fälle »Austritt aus dem Völkerbund« (1933),  
»Staatsoberhaupt« (1934)  
und »Anschluß Österreichs« (1938)

von

Otmar Jung



J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen

*Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme*

*Jung, Otmar:*

Plebiszit und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten : die Fälle »Austritt aus dem Völkerbund« (1933), »Staatsoberhaupt« (1934) und »Anschluß Österreichs« (1938) / von Otmar Jung. – Tübingen : Mohr, 1995 (Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts ; 13)  
ISBN 3-16-146491-5 / eISBN 978-3-16-160349-5 unveränderte eBook-Ausgabe 2022  
NE: GT

© 1995 J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Computersatz Staiger in Pfäffingen aus der Bembo Antiqua beleuchtet, von Gulde-Druck in Tübingen auf säurefreies Werkdruckpapier der Papierfabrik Weissenstein in Pforzheim gedruckt und von der Großbuchbinderei Heinr. Koch in Tübingen gebunden.

ISSN 0934-0955

## Vorwort

Das Typoskript der vorliegenden Studie wurde im Januar 1995 abgeschlossen. Herrn Professor Dr. Stolleis sei für eine kritische Korrespondenz und die Aufnahme in die Reihe der »Beiträge zur Rechtsgeschichte des 20. Jahrhunderts« gedankt.

Vor allem aber danke ich meiner Familie, die mich in vielfältiger Weise unterstützt hat.

Berlin, im Juli 1995

Otmar Jung



# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis . . . . .	XI
Einleitung . . . . .	1
I. Kam Hitler plebiszitär an die Macht? . . . . .	6
1. v. Hindenburgs Bekundungen . . . . .	6
2. Die nationalsozialistische Propaganda . . . . .	13
3. Die zeitgenössische Rechtslehre . . . . .	15
4. Die politische Funktion der Umdeutung zum Plebiszit . . . . .	16
II. Das Gesetz über Volksabstimmung . . . . .	20
1. Die Initiative . . . . .	20
2. Die Verabschiedung . . . . .	21
3. Das neue Konzept . . . . .	23
a) Ein Regierungsinstrument . . . . .	23
b) Das Abstreifen der Gesetzesbindung . . . . .	24
c) Die Vereinfachung der Entscheidungsregeln . . . . .	24
d) Beurteilung . . . . .	26
4. Das veränderte Ambiente . . . . .	28
5. Ein »Staatsgrundgesetz« des Dritten Reiches? . . . . .	31
III. Die praktische Anwendung 1933: ein Triumph . . . . .	35
1. Das Sachproblem, die Entscheidungen der Reichsregierung und die Bedeutung der beiden Akte . . . . .	35
2. Das formale Arrangement . . . . .	37
3. War die Volksabstimmung rechtmäßig? . . . . .	40
4. Demokratie im NS-Staat . . . . .	42
a) Was bleibt von demokratischen Verfahren in einer Diktatur? . . . . .	42
b) Auswertungsgrundsätze . . . . .	46
c) Wie liest man Abstimmungsdaten in einer Diktatur? . . . . .	49
5. Ergebnisse . . . . .	50
a) Technische Grundlage . . . . .	50
b) Daten der Volksabstimmung 1933 . . . . .	51
c) Zum Vergleich: die Reichstagswahl 1933 II . . . . .	52
6. Interpretation . . . . .	53

7. Reaktionen . . . . .	55
8. Nachspiel: ein plebiszitärer Führerstaat? . . . . .	57
 IV. Die praktische Anwendung 1934: ein Mißerfolg . . . . .	 61
1. Das Sachproblem, die Entscheidungen der Reichsregierung und die Wünsche des »Führers« . . . . .	61
2. Das formale Arrangement . . . . .	64
3. War die Volksabstimmung rechtmäßig? . . . . .	65
4. Die Umstände der Volksabstimmung . . . . .	66
5. Ergebnisse . . . . .	67
a) Vorbemerkung. . . . .	67
b) Daten der Volksabstimmung 1934 . . . . .	68
c) Zum Vergleich: die Volksabstimmung 1933. . . . .	69
6. Interpretation . . . . .	71
7. Reaktionen . . . . .	74
8. Exkurs: Nein-Stimmen bei Volksabstimmungen als Widerstand? . . . . .	78
 V. Die politische Konsequenz: die faktische Abschaffung der Volksabstimmung . . . . .	 82
1. Indizien . . . . .	82
2. Im Gegenzug: Begriffsausweitung . . . . .	87
a) Die Nivellierung von Wahlen und Volksabstimmungen . . . . .	87
b) Die Auflösung des Plebiszitbegriffs . . . . .	88
 VI. Die juristische Verarbeitung: wissenschaftliche Analyse gegen ideologische Überhöhung . . . . .	 92
1. Der Rang des Volksabstimmungsgesetzes . . . . .	92
2. Die Erstreckung der Volksabstimmung auf bereits vollzogene Maßnahmen . . . . .	94
3. Volksabstimmung und Führerprinzip. . . . .	101
4. Zur Methodik: juristische Deutung versus historische Beschreibung. . . . .	105
 VII. Der Nachzügler 1938: ein Sonderfall . . . . .	 109
1. Die österreichische Krise, der Anschluß und der Weg zur Volksabstimmung. . . . .	109
2. Das formale Arrangement . . . . .	114
3. War die Volksabstimmung rechtmäßig? . . . . .	115
4. Die Umstände der Volksabstimmung . . . . .	118
5. Ergebnis: Daten der Volksabstimmung 1938 . . . . .	119
6. Interpretation . . . . .	122
7. Widerlegt das »Anschluß«-Plebiszit die These von der faktischen Abschaffung der Volksabstimmung? . . . . .	124

Ergebnis .....	125
Volksabstimmungen im Laufe der Zeit.....	125
Ein plebiszitäres System? .....	126
Wahlen und Volksabstimmungen .....	127
Thesen.....	129
Anhang: Abbildungen .....	131
Quellen- und Literaturverzeichnis .....	137
Personenregister .....	151



## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
ADAP	Akten zur deutschen auswärtigen Politik
AdR	Akten der Reichskanzlei
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APSR	The American Political Science Review
BAP	Bundesarchiv, Abteilungen Potsdam
BV	Verfassung des Freistaates Bayern von 1946
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DB	Deutschland-Bericht(e)
DBFP	Documents on British Foreign Policy
DJ	Deutsche Justiz
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DNV	Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung
DR	Deutsches Recht
DRAnzPrStAnz.	Deutscher Reichs- und Preußischer Staatsanzeiger
DStP	Deutsche Staatspartei
ErmG	Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich (Ermächtigungsgesetz)
FZ	Frankfurter Zeitung
G	Germania
GBL	Gesetzblatt
GG	Geschichte und Gesellschaft
GSa PK	Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz, Berlin
HB	Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen von 1947
HV	Verfassung des Landes Hessen von 1946
JöR	Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
M	Morgenausgabe
NeuaufbauG	Gesetz über den Neuaufbau des Reichs
n. F.	neue Folge
NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen von 1950
NTB	Das Neue Tage-Buch [Paris]
NWB	Die neue Weltbühne [Prag]
o. V.	ohne Verfasserangabe
PT	Pariser Tageblatt
Reg.	Regierung
RegPräs.	Regierungspräsident
RGBL	Reichsgesetzblatt
RK	Reichskanzler, Reichskanzlei
RMdI	Reichsministerium (-minister) des Innern
RP	Reichspräsident

RT	Reichstag
RuPrMdl	Reichs- und preußischer Minister des Innern
RVBl.	Reichsverwaltungsblatt
StatDR	Statistik des Deutschen Reichs
StS	Staatssekretär
VAbstG	Gesetz über Volksabstimmung
VB	Völkischer Beobachter, Norddeutsche Ausgabe
VEG	Gesetz über den Volksentscheid von 1921
Vw	Vorwärts
VfZ	Vierteljahrshäfte für Zeitgeschichte
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZAkDR	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht

## Einleitung

Der Aufwand einer eigenen Studie über die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten mag nicht unmittelbar einleuchten. Was soll die Beschäftigung mit den plebiszitären Praktiken einer Diktatur – könnte man wissenschaftspolitisch fragen –, wo doch die Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung aus der ersten deutschen Demokratie noch kaum aufgearbeitet sind, geschweige denn darüber ein Konsens erreicht worden ist?

Dagegen ist zunächst auf eine schlichte Proportion hinzuweisen: Von den fünf Fällen, in denen die Deutschen bislang auf gesamtstaatlicher Ebene dazu aufgerufen wurden, zu einer Sachfrage Stellung zu nehmen, spielten drei zur Herrschaftszeit der Nationalsozialisten; in der Weimarer Republik hatten bekanntlich nur zwei Volksentscheide stattgefunden (»Fürstenenteignung« 1926 und »Youngplan« 1929), und seit dem Krieg ist auf (bundes-) deutscher Ebene insoweit Fehlanzeige zu erstatten.

Gravierender erscheint die Funktion, die den Volksabstimmungen der Nationalsozialisten in der historisch-politischen Argumentation zukommt. Denn sie sollen es – einer staatsrechtlichen Schule zufolge<sup>1</sup> –, allein oder doch in erster Linie, gewesen sein, die den Parlamentarischen Rat dazu veranlaßt hätten, eine antiplebiszitäre Grundsatzentscheidung zu treffen und im Grundgesetz ein rigides Repräsentativsystem zu etablieren. Nun stimmt zwar diese Ableitung sowenig wie die geläufigere aus den »Weimarer Erfahrungen« mit Volksbegehren und

---

<sup>1</sup> 1953 stellte *v. Mangoldt*, einer der Väter des Grundgesetzes, noch auf die angeblich wenig ermutigenden Erfahrungen mit Volksbegehren und Volksentscheid »in der Weimarer und nationalsozialistischen Zeit« gleichermaßen ab (Art. 20 Anm. 4). Eine Generation später, 1978, verkündete dann *Herzog* in seiner Bearbeitung des Art. 20 im autoritativen Großkommentar des Grundgesetzes wie selbstverständlich, bei seiner antiplebiszitären Entscheidung habe für den Parlamentarischen Rat 1948/49 »zweifelloso« im Vordergrund gestanden, daß er dem deutschen Volk nach »den Erfahrungen von 1933 bis 1945« die erforderliche plebiszitäre Reife nicht zutraute (in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Art. 20, II. Rdnr. 39). *Stern* zufolge waren die Erfahrungen mit der Volksgesetzgebung in der Weimarer Republik enttäuschend, doch die nationalsozialistischen Abstimmungen »diskreditierten das Institut vollends« (S. 12). 1982 nannte *Krause* den »Mißbrauch der Plebiszite durch den Nationalsozialismus« und »zuvor« ihren angeblich bloß demagogisch-destruktiven Einsatz – in dieser Reihenfolge – als Ursache (S. 320).

Volksentscheid. Die verschiedenen Entscheidungen des Parlamentarischen Rats gegen Formen direkter Demokratie lassen sich vielmehr als situative Entscheidungen des Kalten Krieges erweisen, um die junge Bundesrepublik – nach dem Konzept einer »plebiszitären Quarantäne« – in der »Übergangszeit« des Weststaatsprovisoriums vor Anfechtungen vor allem von kommunistischer Seite zu schützen<sup>2</sup>. Daß die von jener staatsrechtlichen Schule behauptete Kausalität bestritten werden muß, heißt aber nicht, daß die literarische Beschwörung der Volksabstimmungen der Nationalsozialisten belanglos sei. Auch falsche Argumente »wirken«; zumindest eine klimatische Belastung sogar für die gegenwärtige verfassungspolitische Diskussion – ein historisch-politischer »Schatten« – resultiert daraus offensichtlich.

Vor allem aber kommt dem Thema Bedeutung zu wegen des Gewichts, das die herrschende Meinung in der Zeitgeschichtswissenschaft den sogenannten Plebisziten beimißt. In seiner grundlegenden Studie über die »Stufen der Machtergreifung« hat Bracher die Rolle der Volksabstimmungen im Nationalsozialismus wie folgt charakterisiert:

- Das »Gesetz über Volksabstimmung« vom 14. Juli 1933 habe ein »System plebiszitärer Akklamation«<sup>3</sup> verankert.
- Ob dabei im einzelnen eine Volksabstimmung angesetzt oder eine Reichstagswahl nach Einheitsliste abgehalten wurde, sei »unerheblich« gewesen.
- Das Schauspiel der »Volksabstimmungen« sei »stetig wiederholt[e]« worden, »wieder und wieder« habe der Nationalsozialismus seine »plebiszitäre Selbstbestätigung« verfügt.
- Dieses Vorgehen habe dem Konzept der »ständigen Mobilisierung« entsprochen: »Das Volk sollte nicht zu Atem kommen, es sollte in einem unablässigen Taumel der Zustimmung gehalten werden.«
- Die so erreichte »Bestätigung der Herrschaftsakte durch das zuverlässig positive Votum einer erdrückenden Bevölkerungsmehrheit« habe »zu den wichtigsten Stützen jener These von der Einheit von Volk und Führung (gehört), auf der die nationalsozialistische Staatsallmacht begründet« wurde<sup>4</sup>.

Diese Einschätzungen Brachers – in einer Vorveröffentlichung unter die Überschrift »Plebiszit und Machtergreifung« gesetzt<sup>5</sup> – haben das

<sup>2</sup> Vgl. Jung, Grundgesetz und Volksentscheid.

<sup>3</sup> So überschrieb Bracher das abschließende (6.) Unterkapitel seiner maßgebenden Darstellung: *Bracher, Stufen der Machtergreifung*, S. 29–368 (348–368).

<sup>4</sup> *Bracher, Stufen*, S. 348–351.

<sup>5</sup> *Bracher, Plebiszit und Machtergreifung*, S. 1–43. Es handelt sich um den im statisti-

Bild der Wissenschaft entscheidend geprägt. Seine Urteile zur Systematik des Vorgehens der Nationalsozialisten, zur Angemessenheit eines übergreifenden Terminus »Plebiszit«, zur Quantität derartiger Veranstaltungen und zum dabei festzustellenden politischen Tonus sowie zur Relevanz der Volksabstimmungen für das nationalsozialistische Herrschaftssystem haben die nachfolgenden Bearbeiter im allgemeinen übernommen.

Eine Generation nach Bracher entwarf Kershaw folgendes Profil von Hitlers »plebiszitärer Macht«<sup>6</sup>:

- Nach der Machtergreifung hätten die Nationalsozialisten die Volksmeinung konsequent instrumentalisiert, um den bereits vorhandenen Grundkonsens zwischen ihnen und der Bevölkerung – im Sinne einer partiellen Interessenkongruenz – in akklamatorische Unterstützung umzusetzen. Diese habe dann für Hitlers Aktionen eine weitreichende »plebiszitäre Akklamation« geliefert.
- Seiner plebiszitären Unterstützung habe sich Hitler »immer wieder versichern zu müssen« geglaubt; dies sei eine wichtige Bedingung seiner Machtausübung gewesen.
- Die plebiszitäre Unterstützung für den »Führer« habe auch »in der Radikalisierungsdynamik des Dritten Reiches und der zunehmenden Autonomie der Macht Hitlers ein entscheidendes Moment« gebildet.
- Konkret praktiziert worden sei all dies bei vier Volksabstimmungen, wobei Kershaw allein den Fall von 1936 – in Wahrheit eine Reichstags-Neuwahl nach Einheitsliste – vergleichsweise ausführlich behandelt<sup>7</sup>.

Nun zeigt schon der letzte Punkt, daß diese herrschende Meinung teilweise einen sozialwissenschaftlich ausgeweiteten Plebiszitbegriff zugrundelegt, wofür es bei der Analyse des nationalsozialistischen »Bewegungsregimes« durchaus plausible Gründe gibt. Zum Teil werden aber auch Aussagen im Kontext staatsrechtlicher Akte gemacht, die einer rechtsgeschichtlichen Überprüfung zugänglich und bedürftig sind. Zumal wenn die herrschende Meinung der Zeitgeschichtswissenschaft gewissermaßen das historische Unterfutter für die Argumentation der erwähnten staatsrechtlichen Schule liefert, erscheint – auch ohne un-

---

schen Teil gerafften, ansonsten fast unveränderten Text des V. Kapitels, 6. Abschnitt, aus den »Stufen«; Zitate im Text dort auf S. 1 f., 15 f.

<sup>6</sup> So ist das vierte von Kershaws sieben Kapiteln überschrieben: *Kershaw, Hitlers Macht*, S. 118–143.

<sup>7</sup> *Kershaw, Hitlers Macht*, S. 119, 129, 136, 140–143.

mittelbar politische Nutzenanwendung – die intensive Erforschung jenes Phänomens geradezu geboten.

Diese hat bislang freilich kaum stattgefunden. Das Ergebnis der Suche nach speziellen Vorarbeiten fällt karg aus. Im allgemeinen waren die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten einfach »kein Thema«<sup>8</sup>; die Gewißheit des negativen Endurteils dürfte in den Augen der meisten die Mühe des Studierens im einzelnen erübrigt haben. Symptomatisch erscheint, daß weder die jüngsten Biographien des politisch interessierten Propagandaministers Goebbels<sup>9</sup> noch jene des Chefs des rechtlich zuständigen Innenressorts, Frick<sup>10</sup>, Bemerkenswertes bzw. überhaupt etwas zum hier behandelten Themenkomplex beitragen. Hubert hat im Rahmen seiner Studie über den »uniformierten Reichstag« 1933–1945 die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten wenigstens mituntersucht. Anders stellt sich die Situation nur für die Volksabstimmung von 1938 dar, wo insbesondere die österreichische Seite – natürlich auch aus Selbstbehauptungsgründen – die wissenschaftliche Aufhellung vorangetrieben hat.

Hinzu kam ein weiteres: Das düstere historische Bild, das die ersten Bearbeiter von den Volksabstimmungen der Nationalsozialisten entworfen hatten, fügte sich so stimmig in die seit den fünfziger Jahren herrschende, strikt antiblebiszitäre Doktrin in der Politik der Bundesrepublik – von maßgeblicher Seite wurde, wie erwähnt, gar eine Kausalität behauptet –, daß es kaum reizte, wider den Stachel zu löcken. Wenn überhaupt, waren es denn auch Juristen, die im Rahmen staatsrechtlicher Erörterungen dem Thema einen historischen Rückblick widmeten<sup>11</sup>. Freilich wurde dann von der Methode her nicht sozialgeschichtlich, sondern eher geisteswissenschaftlich vorgegangen, was eine Gefahr in sich barg, die sich im allgemeinen prompt realisierte: Carl Schmitts aktuell-politisch bestimmte Stellungnahmen von 1933/34 etwa oder E. R. Hubers Versuch einer Systematisierung von 1937 galten unversehens als Beschreibungen von Rechtswirklichkeit – bzw. gar von politisch-sozialer Realität –, obwohl es sich nur um individuelle theoretische Be-

<sup>8</sup> Die Vertrauensratswahlen von 1934 und 1935 dagegen, zunächst ihrerseits von der Forschung »als Randphänomen, wenn nicht sogar als Farce, behandelt« (Zollitsch, S. 363), werden seit einem Jahrzehnt kritisch und nicht ohne Ertrag aufgearbeitet. Der Vorgang weist eine ganze Reihe von Parallelen auf, die im folgenden zu vermerken sind.

<sup>9</sup> Von *Reuth* bzw. *Michels*; bei *Höver* ist zu berücksichtigen, daß er die Zeit von der »Machtergreifung« an nur noch in einem abschließenden Ausblick behandelt.

<sup>10</sup> Von *Neliba*.

<sup>11</sup> Vgl. *Friedrich*, S. 659 f.; *Schneider*, S. 160–163; *Berger*, S. 94–100; *Hernekamp*, S. 315–318; *Obst*, S. 133–146; *Grawert*, S. 148, 152, 157; *Bugiel*, S. 242–260. »Letzter Stand« bzw. Autorität der historisch-politischen Wissenschaft war für die Späteren dabei immer Bracher.

mühungen handelte, mit denen die Autoren der historisch feststellbaren Wirklichkeit charakteristischerweise oft enteilt.

So lagen die Hauptdefizite des bisherigen rechtsgeschichtlichen Forschungsstandes erstens im Quellenbereich. Schon Bracher konnte sich seinerzeit nur auf einen Teil der unveröffentlichten Quellen stützen; Hubert, der viele neue Quellen ausgewertet hat, sah davon ab, Akten aus dem Bundesarchiv Abteilungen Potsdam einzubeziehen<sup>12</sup>. Insbesondere die für die Gesamtperspektive wichtige Entstehungsgeschichte des Volksabstimmungsgesetzes vom Sommer 1933 war daher noch gar nicht erarbeitet. Natürlich galt es bei dieser Quellenarbeit die üblichen Probleme der Forschung über die Zeit des Nationalsozialismus zu überwinden; genannt seien vor allem die Intransparenz der Entscheidungsprozesse, die bewußte Fertigung eines Selbstbildnisses durch das Regime (»Stilisierung«) und der offenkundige Opportunismus vieler Teilnehmer des öffentlichen Diskurses.

Zweitens waren die Maßstäbe der Kritik zu reflektieren, wobei in einer Reihe von Fällen die herkömmlichen Verdikte sich als schlichtweg nicht haltbar erwiesen. Nicht daß das Gesamturteil über die Volksabstimmungen der Nationalsozialisten nun nicht mehr negativ ausfiele; dazu waren die historischen Eckwerte der Diktatur denn doch zu eindeutig. Aber bei der Begründung ließ sich gegenüber der geläufigen Meinung doch recht oft ein »So nicht« formulieren. Und auch bei einem so heiklen Sujet sollte schließlich gelten, daß nicht die entscheidende, sondern die triftigste Kritik die beste ist.

Der Gang der Untersuchung ist folgender: Vorab wird die häufig aufgestellte Behauptung geprüft, daß Hitler plebiszitär an die Macht gekommen sei. Dann ist zu klären, was es mit dem besagten Gesetz über Volksabstimmung vom Juli 1933 – lege artis interpretiert – auf sich hatte. Dagegen soll die Wirklichkeit der beiden Anwendungsfälle vom November 1933 bzw. August 1934 gesetzt und geklärt werden, welche Folgerungen die Nationalsozialisten jeweils aus den Ergebnissen zogen. Der Befund, daß die Nationalsozialisten nach dem zweiten, enttäuschenden Anwendungsfall die Volksabstimmung – bei eher noch gesteigerter Rhetorik – faktisch abschafften, ist schließlich doppelt zu überprüfen: juristisch, wieweit dies von der Staatsrechtslehre erkannt bzw. verarbeitet wurde, und zeitgeschichtlich anhand der neuerlichen Abstimmung von 1938, die sich freilich als Sonderfall erweist.

---

<sup>12</sup> Vgl. Hubert, S. 20.