

Volksbegehren und Volksentscheid im Kommunalverfassungsrecht der Weimarer Zeit

I. DAS PLEBISZIT AUF REICHS-, LÄNDER- UND GEMEINDEEBENE

Spricht man von Elementen direkter Demokratie im Weimarer Staat, so denkt man in erster Linie an die Wahl und Wiederwahl des Reichspräsidenten von Hindenburg in den Jahren 1925 und 1932 sowie an das von SPD und KPD 1926 lancierte Volksbegehren zur entschädigungslosen Enteignung der Fürstenvermögen, an das 1928 von der KPD allein initiierte Volksbegehren zum Verbot des Baus von Panzerschiffen und Kreuzern und schließlich an das 1929 unter Hugenberg's Führung betriebene Volksbegehren gegen den Young-Plan.¹ Die sehr viel zahlreicheren Beispiele von Volksbegehren und Volksentscheid auf Länderebene sind dagegen kaum bekannt — damit aber ebensowenig die Tatsache, daß alle Länder in ihren Verfassungen plebiszitäre Bestimmungen enthielten, die denen in der Weimarer Reichsverfassung ähnlich waren.² So hieß es etwa in der Preußischen Verfassung in Artikel 6: Volksbegehren können darauf gerichtet werden, 1. die Verfassung zu ändern, 2. Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben, 3. den Landtag aufzulösen.³

Natürlich ist die Hauptursache für den geringen Bekanntheitsgrad dieser Verfassungsbestimmungen in ihrer relativen Bedeutungslosigkeit für die politische Praxis zu suchen. Denn wenn im Verlaufe der Zwanziger Jahre und bis 1932 in den einzelnen Ländern wohl eine Vielzahl von Volksbegehren angekündigt und geplant wurden, so war doch die Zahl derer, die dann auch durchgeführt wurden und das nach der Verfassung geforderte Unterschriften-Quorum erreichten, nicht allzu groß, so daß es zu dem eigentlichen Plebiszit — dem Volksentscheid — nur in wenigen Fällen kam. Und Volksentscheide, die dann auch noch positiv, d. h. im Sinne der Initianten, entschieden wurden, blieben die seltene Ausnahme. Die Statistik verzeichnet 22 begonnene Volksbegehren auf Länderebene, von denen 14 die benötigte Unterschriftenzahl erreichten.⁴ Die hieraus resultierenden 10 Volksentscheide verteilten sich auf 10 verschiedene Länder — eine Konzentration bei der Anwendung des Plebiszits auf ein Land

1 Das Volksbegehren auf Fürstenenteignung brachte 12,5 Mio. Befürworter (erforderlich gewesen wären rd. 4 Mio.); im anschließenden Volksentscheid gab es 15,5 Mio. Ja-Stimmen — für einen Erfolg wären rd. 20 Mio. (die Hälfte der Wahlberechtigten) erforderlich gewesen. In das Panzerkreuzer-Beghären trugen sich nur 1,2 Mio. Stimmberechtigte ein; es erreichte also nicht das geforderte Quorum. Das Volksbegehren gegen den Young-Plan war mit 4,1 Mio. Eintragungen erfolgreich; der anschließende Volksentscheid scheiterte bei lediglich 5,8 Mio. Ja-Stimmen. Angaben nach *Cuno Horkenbach*, Das Deutsche Reich von 1918 bis heute, Berlin 1930.

2 Vgl. hierzu die Studie von *Reinhard Schiffers*, Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem, Düsseldorf 1971.

3 Preußische Gesetzsammlung 1920, S. 544.

4 Tabellarische Übersicht bei *Schiffers*, S. 243 f. (Tab. 1).

Tab. 1: Plebisitäre Regelungen im Kommunalverfassungsrecht der Weimarer Republik¹

Land	Gesetz von	Neuwahl VK ²	Umfang des Plebiszits Sachfragen	Plebiszit herbeigeführt durch Volksbegehren (Quorum) ³	Plebiszit (Volksentscheid) Quorum für Zustimmung bei Neuwahl	bei Sachentscheid
Baden	1921	ja	nein	33,3 %	Stimmenmehrheit	—
Bayern	1929	ja	Unternehmen/Einrichtungen	25 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit der Stimmberechtigten
	1927	ja	nein	20 %	60 % der abgegebenen Stimmen	—
Braunschweig	1919	ja ⁴	nein	20 %	Stimmenmehrheit	—
	1924	ja	Ortsgesetzl. Regelungen ⁵ keine Finanzfragen	20 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit bei 50 % Stimmbeteiligung
Bremen ⁶	1922	ja	Ortsgesetzl. Regelungen	20 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit bei 50 % Stimmbeteiligung
Lippe-Detmold	1919	nein	Beschlüsse der Gemeindevertretung	30 %	—	Stimmenmehrheit
	1927	ja	nein	33,3 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	
Mecklenburg-Schwerin	1919	ja	nein	25 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	
Oldenburg	1921	ja	nein	33,3 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	
Sachsen	1923	ja	Gemeindeangelegenheiten ⁸	33,3 % ⁹	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit bei 50 % Stimmbeteiligung
	1925	ja	Ortsgesetzl. Regelungen	33,3 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit bei 50 % Stimmbeteiligung
Thüringen	1922	ja	Gemeindeangelegenheiten	25 %	Stimmenmehrheit	Stimmenmehrheit
	1926	ja	wichtige Fragen/keine Finanzfragen	33,3 %	Mehrheit der Stimmberechtigten	Mehrheit bei 50 % Stimmbeteiligung

Legende: 1 Plebiszit gemäß Verfassungen der Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Lübeck nicht berücksichtigt — 2 VK = Vertretungskörperschaft — 3 Erforderliche Unterschriften bezogen auf die Gesamtzahl der Stimmberechtigten — 4 Nur Abwahl einzelner Bürgermeister, Gemeindevorsteher und Ratsmitglieder — 5 Auf Beschluß der Vertretungskörperschaft auch andere Angelegenheiten — 6 Städteordnung für die bremischen Hafenstädte Bremerhaven und Vegesack — 7 Jedoch durch Beschluß des Gemeindevorstandes — 8 Eingemeindungsplebiszit gesondert geregelt — 9 Beim Eingemeindungsplebiszit betrug das Quorum nur 10 %.

oder mehrere Länder ist demnach nicht festzustellen, ebensowenig die Konzentration auf einen bestimmten Zeitabschnitt der Weimarer Geschichte.

Die Mehrzahl dieser Plebiszite zielte übrigens auf eine Auflösung des Landtages. Da die beiden Volksentscheide auf Reichsebene (Fürstenenteignung und Young-Plan) der Ablehnung verfielen, verdienen die beiden Volksentscheide auf Länderebene, die als einzige im Sinne der Initianten erfolgreich waren, Erwähnung: In Bremen kam der bürgerliche Minderheitssenat 1921 einem von der Linksmehrheit in der Bürgerschaft angestrebten Mißtrauensvotum dadurch zuvor, daß er zurücktrat, gleichzeitig aber über seinen Rücktritt einen Volksentscheid herbeiführen ließ, in dem er dann obsiegte — was indirekt die Auflösung der Bürgerschaft nach sich zog.⁵ Während in diesem Fall der Volksentscheid durch Beschluß eines Verfassungsorgans und nicht durch ein Volksbegehren initiiert wurde, fand das einzige »klassische«, nämlich in Volksbegehren und anschließendem Volksentscheid erfolgreiche Plebiszit 1931 in Oldenburg statt: im Zusammenspiel von KPD sowie NSDAP, DNVP und Landvolk wurde auf diese Weise die vorzeitige Auflösung des Landtages erzwungen.⁶

Die vorstehende knappe Übersicht über Volksbegehren und Volksentscheid auf Reichs- und Länderebene ist für unser Thema insofern von Bedeutung, als sie auch zum Verständnis der Entwicklung auf kommunaler Ebene beiträgt. Dabei gilt die eingangs getroffene Feststellung von der kaum verbreiteten Kenntnis der Anwendungsfälle des Plebiszits unterhalb der Reichsebene natürlich in gleichem, wenn nicht eher in noch stärkerem Maße bezüglich der kommunalen Ebene. Und dies, obwohl in einer ganzen Reihe von Ländern in der Weimarer Zeit Gemeindeordnungen verabschiedet worden waren, die Volksbegehren und Volksentscheid auf kommunaler Ebene vorsahen.⁷ Aber diese plebiszitären Instrumente spielten im kommunalen Alltag offensichtlich keine Rolle, vermochten sich daher im Regelwerk des Kommunalverfassungsrechts keinen »Stamplatz« zu erobern.

Vorstehende Feststellung wird in dieser Deutlichkeit allerdings nirgendwo ausgesprochen. Der Historiker gewinnt die Erkenntnis hierüber denn auch eher indirekt aus der Tatsache, daß weder die zeitgenössische Publizistik noch die nach 1945 erschienene Literatur über die Anwendung des Plebiszites im Gemeindebereich berichtet. So fällt z. B. auf, daß bei der Diskussion über die Neufassung des Kommunalverfassungsrechtes nach 1945 im Süden und Westen Deutschlands die überwiegend ablehnende Haltung gegenüber dem Plebiszit nicht mit Erfahrungen aus der kommunalen Praxis der Weimarer Zeit begründet wird, sondern vorzugsweise mit allgemeinen Bedenken und Befürchtungen.⁸ In den kommunalpolitischen Zeitschriften der Weimarer Zeit, die über die aktuellen Themen der damaligen kommunalen Praxis zuverlässig Auskunft geben, wird das Thema Volksbegehren und Volksentscheid —

⁵ Außer bei *Schiffers*, S. 220, auch dargestellt bei *Richard Thoma*, Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, Bd. VII, 1928, S. 502. Nach dessen Angaben hatten von 209 732 Stimmberechtigten 74 926 gegen und 100 471 für den Senat gestimmt. — Zum auslösenden Streitpunkt (Auflösung der Bürgerwehr) vgl. Gewollt und durchgesetzt. Die SPD-Bürgerschaftsfraktion des Landes Bremen von der Jahrhundertwende bis zur Gegenwart, hrsg. von *Klaus Wedemeier*, Opladen 1983, S. 66.

⁶ *Cuno Horkenbach*, Das Deutsche Reich von 1918 bis heute, 1932, Berlin 1933, S. 117, unter dem Datum vom 17. April. Bereits zum 25. Januar 1932 war durch Volksentscheid die Auflösung des Danziger Landesparlamentes beschlossen worden (ebda., S. 40). Die Landtage von Sachsen (1922) und Braunschweig (1924) beschlossen ihre Auflösung unter dem Eindruck erfolgreicher Volksbegehren, noch bevor es zur Ansetzung des Volksentscheides kam (*Schiffers*, S. 219).

⁷ Vgl. hierzu die Übersicht in Tab. 1, S. 300.

⁸ Vgl. unten, S. 328 ff.

selten genug — zumeist im Zusammenhang mit jeweils anstehender Revision des Gemeindeverfassungsrechts in einem Land oder im Reich gestreift. Rückschlüsse auf mehr oder minder häufige Anwendung sind aus den meist verfassungspolitischen Erörterungen nicht zu gewinnen. Für die Staatsrechtslehrer, die sich anlässlich ihrer Jahrestagung 1925 mit der neuesten Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts beschäftigten, war das Plebiszit kein Thema.⁹ Der Deutsche Städtetag, der eine intensive Diskussion über eine einheitliche Reichsstädteordnung führte, stand dem Plebiszit ablehnend gegenüber, jedoch ebenfalls ohne erkennbaren Bezug zu gemachten Erfahrungen. Schließlich: in den wenigen Fällen, in denen es im Verlaufe der Zwanziger Jahre zu einer Revision entsprechender Bestimmungen in den Gemeindeordnungen kam, finden sich in der Literatur wohl vereinzelt Hinweise auf negative — oder auch positive — Erfahrungen mit der ursprünglichen Regelung; sie sind jedoch nicht quantifizierbar.

Die einzige Untersuchung, die empirische Daten gesammelt hat — bemerkenswerterweise eine amerikanische —, stammt noch aus der Weimarer Zeit.¹⁰ Die dort durch eine schriftliche Befragung einer nicht genannten Zahl von Städten und Landgemeinden sowie durch systematische Durchsicht von kommunalpolitischen Zeitschriften und Lokalzeitungen gewonnene Übersicht förderte für den Zeitraum 1920 bis 1929 insgesamt 20 Beispiele zutage, in denen in einer Gemeinde der Versuch gemacht worden war, mit Hilfe eines Plebiszits eine vorzeitige Auflösung bzw. Neuwahl der örtlichen Vertretungskörperschaft zu erreichen.¹¹ Dabei stammt die Hälfte der Beispiele aus Gemeinden mit weniger als 5 000 Einwohnern. Die Anwendungsfälle aus größeren Gemeinden verteilen sich auf drei Länder: Braunschweig (zweimal Schöningen), Thüringen (Gera, Apolda und Ilmenau) sowie Bayern. In Abschnitt III unserer Darstellung wird für Bayern eine um die Jahre bis 1932 ergänzte Übersicht über Anwendungsfälle von Volksbegehren und Volksentscheid auf Gemeindeebene gegeben und, wegen ihres »Seltenheitswertes«, der Verlauf einzelner Fälle kurz skizziert.

Eine daran anschließende Übersicht über die Regelung in anderen Ländern wäre entbehrlich, wenn sie sich auf eine bloße Aufzählung beschränken würde; diese ist, wenn auch meist an entlegener Stelle, verschiedentlich schon geleistet worden.¹² Der Übersicht sind jedoch zusätzliche Aufschlüsse abzugewinnen, wenn gleichzeitig die sich wandelnde Willensbildung zur Frage des Plebiszites auf Gemeindeebene mitverfolgt und insbesondere auch die Diskussion mit einbezogen wird, die darüber aus Anlaß der Beratungen über eine preußische und eine Reichsstädteordnung stattfand.

Vorangestellt wird den drei Sachkapiteln ein knapper Überblick über die Entwicklung der direkten Demokratie in Theorie und Praxis und ihre Rezeption in der deutschen Parteienlandschaft, soweit diese zur Einführung plebiszitärer Elemente auch auf Gemeindeebene geführt hat. Eine Erörterung der rechtssystematischen Fragen, die sich insbesondere aus der Übertragung der Begriffe aus dem staatlichen Bereich auf die kommunale Ebene ergaben, ist

9 Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, H. 2, Berlin/Leipzig 1925, S. 122 ff.

10 Roger H. Wells, *The Initiative, Referendum and Recall in German Cities*, in: *National Municipal Review*, Vol. XVIII, 1929, S. 29—36. Das Material findet sich auch in seiner Studie: *German Cities. A Study of Contemporary Municipal Politics and Administration*, Princeton 1932.

11 Vgl. die tabellarische Übersicht bei Wells, *German Cities* (wie vorstehende Anm.), S. 100.

12 So bei Alfred Ardel, *Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*, phil. Diss. Heidelberg 1960. Ein Abdruck der entsprechenden Gemeindeordnungsartikel bei: Jörg-Detlef Kühne/Friedrich Meissner, *Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung*, Göttingen 1977, S. 195.

dabei allerdings nicht beabsichtigt. Für den historisch-politischen Zugriff muß es erlaubt sein, plebiszitäre Elemente in den Verfassungen des Reiches und der Länder einerseits, in den Gemeindeordnungen andererseits als in ihrer faktischen Bedeutung gleichartig, d. h. gleichwertig, zu verstehen. Volksbegehren und Volksentscheid werden dementsprechend als synonyme Begriffe für Gemeindebegehren und Gemeindeentscheid bzw. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verwendet.

Zwei verschiedenartige Anwendungsfälle lassen sich dabei unterscheiden. Der eine, der in allen Gemeindeordnungen aufgeführt ist — soweit diese überhaupt plebiszitäre Regelungen enthalten —, bezieht sich auf die Möglichkeit der Abwahl bzw. Neuwahl der Vertretungskörperschaft. Der andere Anwendungsfall, der nicht überall vorgesehen war, betraf zusätzlich Volksbegehren und Volksentscheid über Sachfragen. Der von kompetenter Seite vertretenen Ansicht, daß die Abberufung der Vertretungskörperschaft kein Beispiel für direkte Demokratie, sondern vielmehr dem Instrumentarium der indirekten Demokratie zuzurechnen sei, da es sich hierbei um einen Vorgang im Zusammenhang mit der Bestellung der Volksvertretung handle, dieser Ansicht wird hier kein Raum gegeben — sie hat auch in der politischen Praxis keinen Niederschlag gefunden.¹³ Entscheidend ist, daß die Initiative zur Abberufung bzw. Neuwahl der Vertretungskörperschaft aus der Bürgerschaft hervorgeht (Volksbegehren) bzw. daß die Bürgerschaft diese Frage selbst, also direkt entscheidet (Volksentscheid).

II. DER WEG ZUM PLEBISZIT AUF GEMEINDEEBENE

Die Einführung plebiszitärer Elemente in die Gemeindeorganisation ist — darin gleich ihrer Einführung in die Verfassung von Reich und Ländern — erst in der Weimarer Zeit erfolgt. Zu beachten ist dabei allerdings, daß in den Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts für die Kleinstgemeinden meist anstelle einer Vertretungskörperschaft die Gemeindeversammlung, d. h. die Versammlung aller stimmberechtigten Bürger, vorgesehen war, in diesen Fällen also zumindest formal direkte Demokratie praktiziert wurde.¹⁴ Ansonsten aber standen nach dem Wortlaut der für jedes Land erlassenen Städteordnungen und Landgemeindeordnungen bzw. der für Städte und Landgemeinden gemeinsam erlassenen Gemeindeordnungen

¹³ Der Staatsrechtler *Hans Nawiasky*, ein entschiedener Befürworter des Plebiszits auf Gemeindeebene in der Kommunalverfassungsdiskussion nach 1945, vertrat, soweit wir sehen, als einziger diese abweichende Rechtsauffassung; vgl. hierzu seinen Beitrag: Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde, in: *Bürgerverantwortung in der Gemeinde*, Frankfurt 1952, S. 39.

¹⁴ Vgl. als Beispiel § 45 der Rheinischen Gemeindeordnung von 1845: »In denjenigen Gemeinden, welche nur 18 oder weniger zur Ausübung des Gemeinderechts befähigte Gemeindeglieder zählen, bilden diese sämtlich den Gemeinderath.« Die Sächsische Landgemeindeordnung von 1838 zog die Grenze bei 25 Mitgliedern, die Preußische Landgemeindeordnung von 1891 bei 40 Mitgliedern. Diese und weitere Beispiele bei *Christian Engeli/Wolfgang Haus*, Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Stuttgart u. a. 1975.

Die Versammlung aller Stimmberechtigten anstelle einer Vertretungskörperschaft blieb als Regelung für Kleinstgemeinden bis in die Gegenwart bestehen. Nach Art. 28 des Grundgesetzes kann in Gemeinden »an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten«. Diese Bestimmung ist mit dem Verschwinden der Kleinstgemeinden allerdings weitgehend obsolet geworden. Heute enthält nur noch die Gemeindeordnung von Schleswig-Holstein einen entsprechenden Passus (für Gemeinden bis zu 70 Einwohner); vgl. Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, bearb. von *Gerd Schmidt-Eichstaed u. a.* Stand Sept. 1984, Stuttgart u. a. 1984.

der Bürgerschaft außer der Wahl einer Vertretungskörperschaft (Gemeinderat, Bürgerausschuß, Stadtverordnetenversammlung usw.) keinerlei Einwirkungsmöglichkeiten auf die gemeindliche Willensbildung zu.

Eine Ausnahme machte allein die bayerische Gemeindeordnung von 1869. Sie unterschied nach Gemeinden mit städtischer und solchen mit Landgemeindeverfassung. In Landgemeinden wurde zwar ebenfalls eine Vertretungskörperschaft gewählt, welche die »eigentlichen Gemeindeangelegenheiten« zu besorgen hatte, jedoch gab es daneben als weiteres Beschlußorgan die Gemeindeversammlung, und zwar unabhängig von der Größe der Gemeinde. Diese Gemeindeversammlung konnte eine ganze Reihe von Zuständigkeiten, die im Normalfall beim Gemeindeausschuß lagen, an sich ziehen. In unserm Zusammenhang interessiert aber auch, daß diese Gemeindeversammlung mittels eines »Bürgerbegehrens«, d. h. mittels eines von 10 Prozent der Stimmbürger unterstützten Antrages, aktiviert werden konnte.¹⁵

Der Hauptimpuls für die Einführung des kommunalen Plebiszites kam aber natürlich nicht von dieser bayerischen Sonderregelung für Landgemeinden, sondern von der Demokratiediskussion zu Beginn der Weimarer Republik. Hier griffen die Befürworter einer radikal-demokratischen Ausgestaltung der Verfassung mit dem Plebiszit ein Instrument auf, das in der politischen Theorie seit Rousseaus Lehre von der absoluten Souveränität des Volkes und der sich daraus ergebenden Ablehnung eines Repräsentativorganes diskutiert wurde.¹⁶ Während Frankreich darin jedoch Rousseau nicht folgte und sich 1791 eine Repräsentativverfassung gab, führte die Rezeption der Ideen der französischen Revolution in Deutschland anfänglich dazu, daß hier unter Demokratie ausschließlich direkte Demokratie verstanden wurde. Erst im Vormärz wich diese Gleichsetzung einer neutraleren Bestimmung, nach der ein demokratischer Staat sowohl plebiszitär als auch repräsentativ verfaßt sein konnte. Diese letztere Variante erfreute sich in der Folge immer stärkerer Wertschätzung — in dem Maße nämlich, als sie eine demokratische Organisation auch für große Staaten möglich zu machen schien, während man die direkte oder Versammlungs-Demokratie nur für kleine Staatsgebilde als tauglich erachtete. Das »demokratische Prinzip«, wie es nun nach liberalem Verständnis definiert wurde, beinhaltete als konstituierenden Faktor eine vom Volk gewählte Vertretungskörperschaft, stand damit nun also im Einklang mit der Grundstruktur der kommunalen Verfassung.

Die Enttäuschung über das Versagen des Frankfurter Parlaments 1848, das sich nicht in der Lage zeigte, dem Volkswillen zum Durchbruch zu verhelfen, andererseits die Beobachtung 1851/52, daß die Volksbefragung in Frankreich einer caesaristischen Herrschaft Vorschub leistete, sie trugen schließlich beide zu der Überzeugung bei, daß die ausschließliche Anwendung der repräsentativen oder aber einer plebiszitären Regierungsform gleichermaßen Gefahren in sich berge. Insbesondere schien das Studium der stabilen englischen und der amerikanischen Verhältnisse den deutschen Liberalen eine Ergänzung der Parlamentsherrschaft durch direkt-demokratische Sicherungen als angezeigt erscheinen. Wie weit hierbei Mißverständ-

15 Vgl. Text und Kommentar zu Art. 146—149 in: *Karl Helmreich/Kurt Rock*, Handausgabe der Bayerischen Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 mit Erläuterungen, Ansbach 1924.

16 Hierzu und zum Folgenden anstelle vieler: *Ernst Fraenkel*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: *ders.*, Deutschland und die westlichen Demokratien, 4. Aufl., Stuttgart u. a. 1968, S. 81 ff.; sowie *Adalbert Podlech*, Artikel »Repräsentation«, in: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 509 ff.

nisse vorlagen, muß an dieser Stelle unerörtert bleiben.¹⁷ Jedenfalls aber fanden aus den genannten Überlegungen heraus plebiszitäre Elemente Eingang in die Weimarer Verfassung und in die Länderverfassungen.

Eine analoge Anwendung des Plebiszits auf kommunaler Ebene war dagegen von den Vätern der Weimarer Verfassung zunächst nicht vorgesehen. Hierzu bedurfte es eines zusätzlichen Impulses durch die zu Beginn der Weimarer Zeit bei der Neugestaltung der politischen Rahmenbedingungen dominierenden sozialistischen Parteien. Deren Stellung zum Plebiszit verdient daher besondere Beachtung. Nach dem Scheitern der bürgerlich-demokratischen Bewegung von 1848 war die Weiterentwicklung des Demokratiebegriffs zunehmend der Arbeiterbewegung zugefallen. Die Verwirklichung demokratischer Prinzipien wurde zum Gegenstand sowohl programmatischer Forderungen wie auch praktischen Handelns der in der zweiten Jahrhunderthälfte zur Massenpartei heranwachsenden Sozialdemokratie.

In dieser Partei waren plebiszitäre Vorstellungen zwar nicht dominierend, aber doch lebendig. So wurde im Eisenacher Programm von 1869 die Einführung der direkten Gesetzgebung durch das Volk gefordert, und dieses Institut fand sich auch im Gothaer Programm von 1875 sowie im Erfurter Programm von 1891 wieder. Die Forderung verweist allerdings in erster Linie auf einen Richtungsstreit innerhalb der sozialdemokratischen Bewegung, in dem die von Karl Kautsky vertretene Mehrheitsmeinung dem Repräsentativsystem zuneigte, sich jedoch genötigt sah, dem über Jahrzehnte hinweg insbesondere von Moritz Rittinghausen hartnäckig vertretenen Minderheitenvotum für eine direkte Volksgesetzgebung Konzessionen zu machen.¹⁸

Dabei war das in der Partei insgesamt doch verbreitete Mißtrauen gegenüber dem Parlamentarismus¹⁹ nach Ansicht von Kautsky auch deswegen nicht gerechtfertigt, weil nach sozialistischer Theorie und Tradition der einzelne Abgeordnete zwar formal unabhängig, in Wahrheit aber von der ihn entsendenden Wählerschaft abhängig war. Weder der einzelne Parlamentarier noch das Parlament als Ganzes konnte sich nach dieser Theorie vom Willen des Volkes entfernen. Unschwer ist hierin die sich nicht zuletzt an der Pariser Commune von 1871 orientierende Vorstellung von einer an die Instruktion ihrer Wähler gebundenen und jederzeit absetzbaren Volksvertretung zu erkennen. Dieses Prinzip des Recalls wurde schließlich in extremer Form in Lenins Rätssystem verwirklicht und kam, nach erfolgreicher politischer Umsetzung in der russischen Oktoberrevolution, auch bei der Staatsumwälzung 1918/19 in Deutschland — wenn auch nur ansatzweise — zum Zuge.²⁰ Zwar entschieden sich die Sozialdemokraten dann mehrheitlich für die Repräsentativverfassung. In der verfassungspolitischen Auseinandersetzung um deren Ausgestaltung plädierten sie jedoch weiterhin für das dem Rätemodell entlehnte Korrektiv, das darin bestand, der Volksvertretung das ihr auf bestimmte Zeit übertragene Mandat notfalls vorzeitig wieder entziehen zu können. Das Prinzip

¹⁷ Vgl. hierzu *Fraenkel* (wie vorstehende Anm.), S. 115 f.

¹⁸ *Fraenkel* (wie Anm. 15), schreibt: Man wird die Haltung der Vorkriegssozialdemokratie zu unserem Problem daher wie folgt umschreiben können: Theoretisch wurde die Frage als unwichtig angesehen, praktisch trat die Partei für das Repräsentationssystem ein, gefühlsmäßig waren starke Neigungen für das plebiszitäre Regierungssystem aus der Frühzeit der Arbeiterbewegung übrig geblieben. Ein vertieftes Verständnis für die Idee der Repräsentation war nicht vorhanden.« (S. 110).

¹⁹ Vgl. *Fraenkel*, S. 105 ff.

²⁰ Zu den Wurzeln der Rätebewegung vgl. *Walter Tormin*, Zwischen Rätediktatur und sozialer Demokratie, Düsseldorf 1945, S. 9 ff.

der Abwahl war dabei seiner Entstehung und seiner Funktion nach für jede Vertretungskörperschaft von gleicher Qualität, war also auch auf die kommunalen Vertretungskörperschaften anzuwenden.

Die Sozialdemokraten fügten nun die unter dem zeitweisen Einfluß der Räteorganisation entstandene Abwahl-Forderung der sehr viel weiter zurückreichenden Forderung nach Einführung direkt-demokratischer Elemente hinzu. Ihr Görlitzer Parteiprogramm aus dem Jahre 1921, das sich zur demokratischen Republik bekannte, enthielt in seinen Ausführungen zur Gemeindepolitik einen Passus über Initiative und Volksabstimmung. In den von Paul Hirsch, einem der kommunalpolitischen Experten der Partei, hierzu gegebenen Erläuterungen lag dieser Forderung die Absicht zugrunde, für die Gemeindeverwaltung nachzuvollziehen, was den Staatsbürgern in Reichs- und Landesangelegenheiten inzwischen zugestimmt worden war.²¹ Selbstverständlich, so hieß es, sollten die Gemeindebürger nicht über jede Kleinigkeit befragt werden, wohl aber sollten sie die Möglichkeit bekommen, sich zu grundlegenden Fragen, insbesondere auch zu der Frage der Auflösung der Gemeindevertretung, direkt zu äußern.

Die von der Sozialdemokratischen Partei 1928 verabschiedeten Kommunalpolitischen Richtlinien enthielten diese »Forderungen an den Gesetzgeber« noch immer.²² Inzwischen waren allerdings Gemeindebegehren und Gemeindeentscheid in einer ganzen Reihe von Ländern eingeführt worden. Bezeichnenderweise datieren die entsprechenden Gemeindeordnungen alle aus den Anfangsjahren der Weimarer Zeit, in denen noch überwiegend sozialistische Landesregierungen und Parlamentsmehrheiten den Gang der Gesetzgebung bestimmten.²³ Wo, wie etwa in Sachsen und Thüringen, diese Mehrheiten keinen Bestand hatten, blieben die plebiszitären Elemente des Gemeindeverfassungsrechtes zwar prinzipiell bestehen, wurden aber in Gehalt und Anwendungsmöglichkeiten geschmälert.²⁴ Es ist somit offenkundig, daß die Übernahme plebiszitärer Elemente in das Gemeindeverfassungsrecht hauptsächlich dem dominierenden Einfluß der Sozialdemokraten zu Beginn der Weimarer Republik zu verdanken ist.

III. DAS BEISPIEL BAYERN

Als erstes Land hatte der Freistaat Bayern Volksbegehren und Volksinitiative in das Gemeindeverfassungsrecht übernommen. Bereits am 22. Mai 1919, also noch unter der sozialistischen Regierung Hoffmann, wurde vom Bayerischen Landtag ein »Gesetz über die Selbstverwaltung« verabschiedet, das über die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts hinaus bemerkenswerte Änderungen an der im Prinzip fortgeltenden Bayerischen Gemeindeordnung von 1869 vornahm.²⁵ Die gravierendste von ihnen betraf die Städte

21 »Nachdem diese wichtigen Rechte [Initiative und Referendum, d. V.] den Staatsbürgern nunmehr in Reichs- und Landesangelegenheiten zugestimmt worden sind, ist es nur logisch, das, was im Reich und in den Ländern gilt, auch auf die Gemeinden zu übertragen.« Gemeindepolitik. Erläuterungen zum Görlitzer Programm von *Paul Hirsch*, Berlin 1922, S. 11.

22 Kommentar zu den Kommunalpolitischen Richtlinien der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, bearb. von *Paul Hirsch*, Berlin 1929.

23 Vgl. hierzu die Übersicht in Tab. 1, S. 300.

24 Näheres an entsprechender Stelle nachfolgend.

25 Gesetz über die Selbstverwaltung (Gesetz- und Verordnungsblatt 1919, S. 239), abgedruckt als Anhang bei *Helmreich/Rock* (wie Anm. 15), S. 393. — Der Geltungsbereich des Selbstverwaltungsgesetzes erstreckte sich auch auf das linksrheinische Bayern (Pfalz).

(bzw. die Gemeinden mit städtischer Verfassung) mit der Einführung des Einkörpersystems, d. h. der Vereinigung von Magistrat und Gemeindebevollmächtigtenkollegium zu einem einzigen Organ, dem Stadtrat. In unseren Zusammenhang gehört daneben die Einführung der Volkswahl des Bürgermeisters — die Parallele zur Volkswahl des Reichspräsidenten liegt auf der Hand, wenngleich dem »Gemeindepräsidenten« die Auflösung der entsprechenden Vertretungskörperschaft nicht etwa analog in die Hand gegeben war. Dieses Auflösungsrecht stand vielmehr als direkt-demokratische Einwirkungsmöglichkeit der Bürgerschaft zu: Artikel 29 des Selbstverwaltungsgesetzes regelte die Herbeiführung einer Neuwahl des Gemeinderates (Stadtrates) auf Antrag und durch Abstimmung der Wahlberechtigten. Nach demselben Verfahren war auch der Bürgerentscheid in Sachfragen geregelt, eingegrenzt allerdings auf eine Art Initiativrecht: Die Bürgerschaft konnte den Gemeinderat auffordern, bestimmte Unternehmungen in Angriff zu nehmen.

Die gewissermaßen vorläufige Regelung einiger Punkte des überkommenen Gemeinderechts in dem Selbstverwaltungsgesetz von 1919 hatte bis 1927 Bestand. So lange zogen sich die Vorarbeiten und Beratungen für eine als wünschenswert erachtete neue bayerische Gemeindeordnung hin. Entsprechend der nur marginalen politischen Bedeutung, welche der erwähnte Artikel 29 in der kommunalen Praxis der vergangenen Jahre gespielt hatte, wurde um seine inhaltliche Übernahme in die neue Gemeindeordnung keine große Diskussion geführt. Die — bürgerliche — Landtagsmehrheit setzte sich mit ihrer grundsätzlich skeptischen Beurteilung des Plebiszites allerdings insoweit durch, als der Bürgerentscheid in Sachfragen nunmehr fallengelassen wurde. Somit beschränkte sich der neue Artikel 14 seinem Inhalt nach darauf, »den Wahlberechtigten Gelegenheit zu geben, darüber abzustimmen, ob die ehrenamtlichen Mitglieder des Gemeinderates sich einer Neuwahl zu unterziehen haben«²⁶.

Von diesem Recht war in der zurückliegenden Zeit in einigen wenigen Fällen Gebrauch gemacht worden. Der bislang spektakulärste Fall hatte sich bereits 1920 in der Landeshauptstadt München ereignet. Hier hatten die ersten Kommunalwahlen nach der Staatsumwälzung im Juni 1919 stattgefunden.²⁷ Dabei war die bisherige Vormachtstellung der Bayerischen Volkspartei durch eine sozialistische Mehrheit abgelöst worden, und dies trotz des Stimmungsumschwunges in der Bevölkerung im Zusammenhang mit den Ereignissen während der Münchner Räterepublik, die am 1. Mai 1919 ihr blutiges Ende gefunden hatte. Die Bayerische Volkspartei argumentierte nun aber damit, daß sich dieser Stimmungsumschwung zum konservativen Lager hin seit den Kommunalwahlen vom Juni 1919 weiterhin fortgesetzt habe; insbesondere sah sie sich durch den Regierungswechsel vom Frühjahr 1920 und die daran anschließenden Landtagswahlen vom Juni 1920 in ihrer Annahme bestätigt, daß der Ausgang der Stadtratswahl von 1919 das politische Kräfteverhältnis in der Münchner Bevölkerung nicht mehr korrekt widerspiegle.

Im Herbst 1920 konstituierte sich ein von konservativen Kreisen getragener »Bürgerrat«, hinter dem organisatorisch die Bayerische Volkspartei stand. Die Kampagne zur Herbeiführung einer Neuwahl des Stadtrates zeitigte zunächst insofern Erfolg, als es dem Bürgerrat innerhalb kürzester Zeit gelang, die nach Artikel 29 des Selbstverwaltungsgesetzes geforderte

²⁶ Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927 (Gesetz- und Verordnungsblatt 1927, S. 293), abgedruckt bei *Engeli/Haus* (wie Anm. 14), S. 606 ff.

²⁷ Vgl. Näheres bei *Peter Steinborn*, Grundlagen und Grundzüge Münchener Kommunalpolitik in den Jahren der Weimarer Republik, München 1968.

Unterschriftenzahl für ein entsprechendes Bürgerbegehren beizubringen — bei knapp 400 000 Wahlberechtigten waren dies rund 100 000 Unterschriften (1/4 der Wahlberechtigten). In der daraufhin angesetzten Volksabstimmung galt es für die Initianten jedoch eine erheblich höhere Hürde zu überwinden, um erfolgreich zu bleiben: Nunmehr war ein Quorum von 50 Prozent (bzw. die Mehrheit) der Wahlberechtigten vorgeschrieben. Mit 179 430 Ja-Stimmen erreichten die Initianten denn auch nur 46 Prozent; zum Erfolg fehlten ihnen 14 950 Stimmen — das Volksbegehren war damit abgelehnt.²⁸

Die angeführten Zahlen zeigen, wie restriktiv die Bedingungen für die Anwendung des Plebiszites angelegt waren. Indem das Gesetz als Bemessungsgrundlage nicht etwa die Zahl der sich an der Wahl Beteiligenden, sondern die Gesamtzahl der Wahlberechtigten vorschrieb, konnte eine vorzeitige Neuwahl in der Tat nur im Ausnahmefall herbeigeführt werden. Berücksichtigt man nämlich bei dem Münchner Abstimmungsergebnis die normalerweise übliche Wahlbeteiligung — sie betrug bei den Kommunalwahlen 1919 unter 70 Prozent, bei den Kommunalwahlen 1924 rund 75 Prozent —, so hatten die Befürworter des Volksentscheides weit über 60 Prozent der Stimmen auf ihren Antrag zu vereinigen vermocht. Im Bewußtsein dieser faktischen Mehrheitsäußerung stellte die Bayerische Volkspartei dann auch unmittelbar nach dem Wahltermin den Antrag, der Stadtrat solle »in Würdigung des Ergebnisses der Volksabstimmung« freiwillig zurücktreten, um der Bevölkerung Gelegenheit zu geben, eine neue Zusammensetzung des Stadtrates vorzunehmen — der Antrag wurde natürlich unter den bestehenden Mehrheitsverhältnissen abgelehnt.²⁹

In der Forderung nach dem Einbau von »Sicherungen« gegen einen Mißbrauch des Plebiszites war man sich über alle Parteigrenzen hinweg einig. Auch auf kommunaler Ebene sollten Volksbegehren und -entscheid nicht alltäglich, sondern nur im Ausnahmefall zur Anwendung gelangen. Insbesondere sollten sich durch dieses Instrument nicht etwa Minderheiten in die Lage versetzt sehen, Mehrheitsmeinungen und -entscheidungen zu sabotieren. In der Rückschau auf ein Jahrzehnt Erfahrungen mit dem Plebiszit auf Gemeindeebene gab Paul Hirsch aus sozialdemokratischer Sicht seiner Genugtuung darüber Ausdruck, daß sich der Stimmbürger »dieser wuchtigen Waffe nur in ganz seltenen Fällen bedient« hatte.³⁰ Aber konnte man noch von einer Waffe des Volkes sprechen, wenn ihrer Handhabung so große Hindernisse in den Weg gelegt wurden, wie dies in Bayern tatsächlich der Fall war? Konnte noch als demokratisch gelten, wenn eine nach üblicher Gewichtung vorhandene Mehrheit rechnerisch zur Minderheit erklärt wurde? Bedenklich war an dieser Regelung ja auch, daß nur die Befürworter des Plebiszites aktiv bzw. aktiviert werden mußten, während die Gegner ihr Ziel durch Passivität erreichen konnten, durch die Parole: Wähler, bleibe zu Hause! So hatten denn auch beim Volksentscheid 1920 in München den rund 180 000 Ja-Stimmen ganze 592 Nein-Stimmen gegenübergestanden!

Der Verlauf des Münchener Plebiszites war weit über die kommunalen Grenzen hinweg aufmerksam verfolgt worden, da es sich um den ersten Anwendungsfall im ganzen Reich überhaupt gehandelt hatte. Die Beurteilung von Volksbegehren und -entscheid durch die Parteien — und durch die Staatsrechtslehrer — war nicht zuletzt deswegen so unterschiedlich, weil hinsichtlich ihrer Bewährung in der Praxis noch keinerlei Erfahrungen vorlagen. Zur Zeit des

28 Angaben nach Verwaltungsbericht der Landeshauptstadt München 1913—1920, München 1921, S. 36; Hinweise auch bei *Steinborn* (wie vorstehende Anm.), S. 220.

29 Verwaltungsbericht (wie vorstehende Anm.), S. 36.

30 *Hirsch* (wie Anm. 22), S. 37.

Münchner Plebiszits waren zwar die Reichsverfassung und die meisten Länderverfassungen bereits verabschiedet, in denen allen — in unterschiedlicher Ausprägung — plebiszitäre Elemente enthalten waren. Jedoch waren die Ausführungsgesetze hierzu noch nicht überall erlassen. Über den Reichsgesetzentwurf zum Volksentscheid wurde eben erst im Reichsrat beraten. Bayern beeilte sich nun, die in München gemachten Erfahrungen in die Debatte einzubringen.³¹

Auch auf Reichsebene war für den Erfolg eines Volksentscheides mit dem Ziel einer Verfassungsänderung ein Quorum von 50 Prozent (bzw. die Mehrheit) nicht etwa der Abstimmenden, sondern der Stimmberechtigten vorgeschrieben. Ebenso wenig konnten Gesetze und Beschlüsse des Reichstages durch einfaches Stimmenmehr der Abstimmenden aufgehoben werden; vielmehr war zusätzlich eine Stimmbeteiligung von 50 Prozent der Wahlberechtigten gefordert. In dem bayerischen Petition wurde nun die Problematik einer sich nicht an den Abstimmungsteilnehmern, sondern an den Abstimmungsberechtigten orientierenden Reglementierung in zweierlei Hinsicht herausgestellt: Zum einen würde der Grundsatz der Geheimhaltung indirekt dadurch verletzt, daß im Prinzip alle, die zur Abstimmung gingen, sich als Befürworter, alle diejenigen, die der Wahl fernblieben, sich dagegen als Gegner der anstehenden Entscheidung zu erkennen gäben; zum andern würde das Abstimmungsergebnis eindeutig dadurch verfälscht, daß alle Personen, die aus Krankheits- oder anderen Gründen nicht an der Abstimmung teilnehmen könnten, praktisch den Gegnern des Antrages zugerechnet würden. Die Schlußfolgerung, Reichsverfassung und Ausführungsgesetz so abzuändern, daß nicht mehr von der Zahl der Stimmberechtigten, sondern von der Zahl der Abstimmenden ausgegangen wurde, fand jedoch in den weiteren Beratungen auf Reichsebene keinen sichtbaren Niederschlag.

Auch in Bayern selbst zog man aus den 1920 in München gemachten Erfahrungen mit dem Plebiszit vorerst keine Konsequenzen. Die Bestimmungen des Artikel 29 des Selbstverwaltungsgesetzes blieben bis zum Erlass der neuen Gemeindeordnung von 1927 in Kraft. Indi-

Tab. 2: Volksentscheide¹ über die vorzeitige Auflösung des Stadtrates in bayerischen Städten²

Stadt	Einwohnerzahl (1925)	Jahr	Initiator des Plebiszits	Ergebnis	Anteil Ja-Stimmen ³
München	680700	1920	BVP	abgelehnt	46 %
Immenstadt	5600	1925	Mitte-Links-Koalition	beschlossen	56 %
Forchheim	9500	1927	BVP	abgelehnt	49 %
Kaufbeuren	9100	1927	BVP/SPD	beschlossen	54 %
Coburg	24700	1929	NSDAP	beschlossen	61 % (41 %) ⁴
Neustadt/Aisch	4900	1931	NSDAP	beschlossen	?
Nürnberg	392400	1932	NSDAP	abgelehnt	45 % (39 %) ⁴
Neustadt/Coburg	8700	1932	NSDAP	abgelehnt	?
Selb	13300	1932	NSDAP + KPD	beschlossen	68 %

1 Aufgrund vorausgegangener erfolgreicher Volksbegehren.

2 Nicht berücksichtigt ein bei Wells (vgl. Anm. 11) zusätzlich aufgeführtes Neuwahl-Plebiszit im Jahre 1920 in Treuchtlingen (4400 Ew.) mit unbekanntem Ausgang.

3 Bis 1927 gemessen an der Zahl der Stimmberechtigten, ab 1928 — aufgrund der neuen Gemeindeordnung — gemessen an der Zahl der abgegebenen Stimmen; siehe hierzu S. 312.

4 In Klammern Prozent-Anteile nach alter Rechnung (vgl. vorstehende Anm.)

31 Vgl. hierzu Schiffrers (wie Anm. 2), S. 199 f.

rekt kann man die gescheiterte Neuwahlkampagne in München aber ganz sicher dafür verantwortlich machen, daß es vorerst zu keinen vergleichbaren Anwendungsfällen in anderen bayerischen Gemeinden kam. Jedenfalls sind für die Kommunalwahlperiode 1919–24 keine weiteren Plebiszite bekannt. Kein Wunder, wenn man, wie das Münchener Beispiel zeigte, als Verlierer der regulären Kommunalwahlen sich nach relativ kurzer Zeit praktisch einer Zweidrittelmehrheit sicher sein mußte, um mit dem Erfolg entsprechender Bemühungen rechnen zu können. Vor allem in Großstädten, in denen die Wählermassen durch eine Vielzahl von Parteien »verwaltet« wurden, waren Abwahl-Plebiszite zumindest in ruhigeren Zeiten zum Scheitern verurteilt. Etwas günstiger mochten sich die Erfolgsaussichten unter kleinstädtischen Verhältnissen darstellen, in denen eine Mobilisierung der Gesamtbevölkerung eher denkbar war. Bezeichnenderweise stammen die vier bekannt gewordenen Neuwahl-Plebiszite aus der Kommunalwahlperiode 1924–29 auch alle aus Kleinstädten: Coburg, Forchheim, Immenstadt und Kaufbeuren. Dabei bleibt es eine erstaunliche Tatsache, daß unter den gegebenen Bedingungen drei dieser vier Plebiszite auch tatsächlich im Sinne der Initianten entschieden werden konnten, d. h. jeweils zu einer vorzeitigen Neuwahl des Stadtrates führten.

Den Anfang machte 1925 Immenstadt, eine im Allgäu gelegene Kleinstadt von damals rund 5 600 Einwohnern³². Hier hatte sich bei den Kommunalwahlen vom 7. Dezember 1924 die Sozialdemokratische Partei gegenüber der bürgerlichen Wählerschaft, die sich auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag »Gemeindewohl« geeinigt hatte, den Kürzeren gezogen. Da das Zweckbündnis der bürgerlichen Gruppierungen jedoch aus hier nicht bekannten Gründen unmittelbar nach der Wahl wieder zerfiel, bildete sich noch im Wahlmonat eine neue Links-Mitte-Koalition, die nun auf dem Wege des Plebiszites die Revision des Wahlergebnisses anstrebte. Bereits Anfang Januar 1925 legten die Immenstädter Ortsgruppen von Gewerkschaftsbund und Beamtenbund dem Stadtrat ihren von über 40 Prozent der Wahlberechtigten bekräftigten Antrag auf Auflösung des Stadtrates und auf Anberaumung von Neuwahlen vor. Bei dem anschließenden Volksentscheid am 17./18./19. Januar 1925 stimmten 1 740 Bürger mit Ja, das waren ausreichende 56 Prozent der 3 096 Wahlberechtigten. Hierauf erfolgte — wiederum in kürzester Frist — bereits am 15. Februar 1925 dann auch die Neuwahl zum Stadtrat. Bemerkenswerterweise vermochten die Sozialdemokraten hierbei ihre Position nicht zu verbessern, so daß im Vergleich mit der regulären Stadtratswahl zwei Monate zuvor als einzige Veränderung die Abspaltung einer Interessengruppe »Gerechtigkeit« von der rechtsbürgerlich dominierten Gruppe »Gemeindewohl« zu konstatieren ist — ganz offensichtlich ein rein lokalpolitischer Vorgang, der in keinerlei Beziehung zu überörtlichen, allgemeinen Ereignissen und Entwicklungen stand.

In Forchheim, einer Stadt mit damals knapp 10 000 Einwohnern, ging der Antrag auf Auflösung des Stadtrates Ende 1926 vom Ortsverein der Bayerischen Volkspartei aus.³³ Bei den Kommunalwahlen vom Dezember 1924 hatte die BVP ihre traditionelle absolute Mehrheit in der Stadt verloren und war auf einen Stimmenanteil von nur noch 25 Prozent zurückgefallen. In der offensichtlich richtigen Einschätzung, daß dieses Popularitätstief nur vorübergehender Natur gewesen sei, nahm sie zwei Jahre später einen relativ marginalen Streitpunkt, mit dem sie im Stadtrat unterlegen war, zum Vorwand, um nun zu einer Revision der Mehr-

³² Über die Details informierte uns freundlicherweise Herr Birkmann vom Stadtarchiv Immenstadt.

³³ Unterlagen zum Forchheimer Plebiszit stellte uns dankenswerterweise Herr Brunner vom Stadtarchiv Forchheim zur Verfügung.

heitsverhältnisse in der Stadt zu gelangen. Die nach Artikel 14 des Selbstverwaltungsgesetzes benötigten Unterschriften zu besorgen, fiel auch in diesem Fall nicht schwer. Den von der Regierung von Oberfranken für den 9. Januar 1927 angesetzten Volksentscheid über die Frage »Soll sich der Stadtrat Forchheim einer Neuwahl unterziehen?« vermochte die BVP dann aber nicht für sich zu entscheiden.

Allerdings hatte sie ihr Ziel nur knapp verfehlt: Zu den benötigten 2 956 Ja-Stimmen, der Hälfte der zu diesem Zeitpunkt Wahlberechtigten, fehlten ihr lediglich 80 Stimmen. Aus diesem Ergebnis kann wohl der Schluß gezogen werden, daß in der Forchheimer Bürgerschaft seit der regulären Stadtratswahl tatsächlich ein erheblicher politischer Meinungsumschwung zugunsten der BPV stattgefunden hatte, die Herbeiführung eines Plebiszits also nicht nur formal korrekt verlief, sondern auch sachlich gerechtfertigt war. Interessanterweise hatte die BVP im Jahre 1924 nicht nur an die Sozialdemokraten Stimmen verloren, sondern auch an eine parteilose Wählerversammlung des örtlichen Bürger- und Gewerbevereins, schließlich auch noch an einen Völkischen Block, der bereits damals 10 Prozent Stimmenanteil verbuchen konnte. Den angestregten Volksentscheid hatte sie also gegen eine breite Koalition zu führen, deren Abstimmungssparole außerdem die für die Bürgerschaft bequemere war: Bürger, geht nicht zur Abstimmung! Bleibt zu Hause! Angesichts von lediglich 134 Nein- bzw. ungültigen Stimmen hatte sich im übrigen natürlich auch in Forchheim praktisch jedermann, ob er nun zur Abstimmung ging oder nicht ging, als Parteigänger der einen oder anderen Richtung zu erkennen gegeben.

In der 9000 Einwohner zählenden Stadt Kaufbeuren schließlich bewährte sich 1927 das Neuwahl-Plebiszit als Möglichkeit, aus einer kommunalpolitisch verfahrenen Situation herauszufinden.³⁴ Diese hatte ihren Ausgang von einer in der Mitte der Legislaturperiode nötig gewordenen Neuwahl des 2. Bürgermeisters genommen: Innerhalb der bestehenden bürgerlichen Wahlgemeinschaft war unbestritten, daß die Stelle wieder der Bayerischen Volkspartei zufallen sollte; der von dieser vorgeschlagene Kandidat wurde jedoch vom Koalitionspartner, der Vaterländischen Gruppe, abgelehnt und fiel bei der Wahl durch. Daraufhin verweigerten die BVP-Fraktion und, aus taktischen Gründen, auch die SPD-Fraktion die Mitarbeit im Stadtrat, so daß dieser beschlußunfähig wurde. Nach vergeblichen Schlichtungsbemühungen seitens des Bürgermeisters und der Bezirksregierung verständigten sich BVP und SPD auf die Einleitung eines Volksbegehrens auf Auflösung des bestehenden und Wahl eines neuen Stadtratskollegiums.

Die benötigte Unterschriftenzahl für das im März 1927 durchgeführte Neuwahl-Begehren kam knapp zustande: 13 Stimmen mehr als das festgestellte Quorum von 1258 Stimmen. Vermutlich hatte man die Unterschriftensammlung abgebrochen, als das im voraus errechnete Limit erreicht schien — ohne jedoch das Risiko einer Vielzahl von nachträglich für ungültig erklärten Eintragungen zu bedenken. Daß das Ergebnis der auf den 8. Mai 1927 angesetzten Volksabstimmung über das Neuwahl-Begehren knapp ausfallen würde, war den Initianten klar. Wohl verfügten sie zusammen über die Mehrheit aller Stimmberechtigten. Mit 2904 Ja-Stimmen erreichten die Befürworter dann allerdings sogar einen Anteil von 54 Prozent der Stimmberechtigten. Die Gegner der Neuwahl gaben sich — in bekannter Auswirkung des Verfahrens — auch in Kaufbeuren durch Fernbleiben von der Abstimmung zu erkennen; lediglich 93 Nein-Stimmen wurden gezählt. Bei der Stadtrats-Neuwahl, die dann

³⁴ Für die Zusammenstellung der benötigten Unterlagen aus dem Stadtarchiv Kaufbeuren haben wir Herrn Referatsleiter Weikmann zu danken.

am 12. Juni 1927 stattfand, vermochten BVP und SPD ihre Position in dem 20 ehrenamtliche Vertreter zählenden Stadtrat auf Kosten der Vaterländischen Gruppe um je einen Sitz auf 9 bzw. 6 Mandate zu verbessern.

Das Forchheimer und das Kaufbeurer Neuwahl-Plebiszit waren noch nach den Vorschriften des Selbstverwaltungsgesetzes abgewickelt worden. Inzwischen befand sich der Gesetzentwurf für eine neue Bayerische Gemeindeordnung in der Schlußphase der Landtagsberatungen. Unter dem Eindruck übermäßig hoher Schwellenwerte sowohl für das Bürgerbegehren wie für den anschließenden Bürgerentscheid und des beobachteten Nebeneffektes einer unbeabsichtigten Relativierung des Wahlgeheimnisses, vor allem aber auch angesichts des offensichtlich regelmäßig eintretenden Abstimmungsboykottes der Antragsgegner, welcher sich mit dem herausgehobenen Rang eines als besonders demokratisch empfundenen Bürgerrechtes nicht zu vertragen schien, entschloß sich der Gesetzgeber zu zwei Korrekturen an der Regelung der Quoren. Im Antragsverfahren sollten jetzt nur noch die Unterschriften von 20 Prozent — anstelle von bisher 25 Prozent — der Wahlberechtigten beizubringen sein; im Volksentscheid sollte das Limit künftig nach der Zahl der abgegebenen Stimmen und nicht mehr wie bisher nach der Gesamtzahl der Stimmberechtigten errechnet werden. Damit war sichergestellt, daß auch die Antragsgegner ihre Interessen nur durch Teilnahme am Volksentscheid zur Geltung bringen konnten. Trotz des gleichzeitig von 50 Prozent auf nun 60 Prozent erhöhten Quorums waren die Chancen, ein Neuwahl-Plebiszit erfolgreich zu Ende führen zu können, damit günstiger geworden.³⁵

Hätten die diese Regelung tragenden demokratischen Parteien voraussehen können, daß von der Erleichterung des Verfahrens zur Stadtrats-Auflösung ausschließlich die Nationalsozialisten profitieren würden, die nach Inkrafttreten der Gemeindeordnung als einzige Partei sich dieses Instrumentes zu bedienen vermochten, sie hätten zu einer Änderung des Plebiszit-Artikels in dieser Richtung wohl schwerlich ihre Hand geboten. Aber die Beratungen im Landtag hatten 1926/27 stattgefunden, zu einer Zeit, als die NSDAP auch in Bayern noch eine Splitterpartei und ihr bald darauf einsetzender rasanter Aufschwung nicht vorhersehbar war. Dieser Vormarsch beschränkte sich bekanntlich auf den fränkischen Landesteil — entsprechend ereigneten sich die wenigen Neuwahl-Plebiszite nach Artikel 14 der Bayerischen Gemeindeordnung in den letzten Jahren der Weimarer Zeit sämtlich in fränkischen Städten.

Der erste und gleichzeitig spektakulärste Fall in dieser Reihe fand 1929 in Coburg statt. Die Tatsache, daß Coburg die erste und bis kurz vor der Machtergreifung einzige Stadt war, in der die Nationalsozialisten ohne Bündnispartner das Rathaus zwar nicht vollständig zu erobern, im Stadtrat aber doch eine Pattsituation herbeizuführen und damit der Kommunalpolitik ihren Stempel aufzudrücken vermochten, hatte seinerzeit reichsweit Aufsehen erregt und Coburg zu einem Symbol des Aufstiegs der »Bewegung« gemacht. Noch heute ist das Wissen um das »braune« Coburg weithin präsent. Kaum bekannt ist hingegen der Umstand, daß die Nationalsozialisten ihren spektakulären Wahlerfolg im Rahmen eines von ihnen angestrebten Neuwahl-Plebiszites erreichten.³⁶

³⁵ Zum Wortlaut des Artikels 14 vgl. Anm. 26; siehe auch die Gegenüberstellung der beiden Regelungen in der Übersicht in Tab. 1, S. 300.

³⁶ Angaben zur Entwicklung der Nationalsozialisten in Coburg und in Franken finden sich in der Studie von *Rainer Hambrecht*, *Der Aufstieg der NSDAP in Mittel- und Oberfranken (1925—1933)*, Nürnberg 1976. Dort auch Hinweise zum Coburger Neuwahl-Plebiszit, S. 345 ff.

Bei der Kommunalwahl Ende 1924 waren dem Völkischen Block bereits drei Stadtrats-Mandate zugefallen. Gegen Ende der Wahlperiode 1924—29 war offenkundig, daß die NS-Anhängerschaft durch diese drei Vertreter zahlenmäßig unterrepräsentiert war. Im Gefühl ihrer Stärke, aber auch getrieben von dem der »Bewegung« innewohnenden Aktionismus, wollte die Coburger Parteiführung nicht mehr bis zu den für Ende 1929 vorgesehenen regulären Kommunalwahlen auf die Korrektur der Sitzverteilung im Stadtrat warten. Dabei hatten die Reichs- und Landtagswahlen des Jahres 1928 den Nationalsozialisten in der Stadt nicht den erhofften Stimmenzuwachs gebracht; mit knapp 20 Prozent Stimmenanteil konnten sie demnach, ganz auf sich allein gestellt, eigentlich auch 1929 noch nicht auf einen erfolgreichen Ausgang eines Neuwahl-Begehrens hoffen. Und Bündnispartner waren in dieser Frage unter den übrigen Parteien nicht in Sicht — diese hatten bei einer Neuwahl sämtlich Verluste zu befürchten. So mochten denn wohl der mit dem Verfahren verbundene Propaganda-Feldzug und der dabei auftretende Mobilisierungs-Effekt den Ausschlag für die Durchführung eines Plebiszites gegeben haben.

Der unmittelbare Anlaß für ein entsprechendes Bürgerbegehren ergab sich aus einer der in der NS-»Kampfzeit« üblichen gehässigen Verleumdungskampagnen gegen einen einflußreichen — jüdischen — Mitbürger. Gegen den Wortführer dieser Kampagne, einen Angestellten der Stadtwerke und Vertreter der NSDAP im Stadtrat³⁷, sprach der Stadtrat nach längeren Auseinandersetzungen schließlich die Kündigung aus. Die örtliche Parteileitung der NSDAP verkündete daraufhin in Gegenwart des Gauleiters von Oberfranken auf einer Protestkundgebung die Einleitung eines Volksbegehrens — ein deutlicher Hinweis darauf, daß es sich bei der Maßnahme nicht um einen Alleingang einer Ortsgruppe handelte, die Aktion vielmehr mit der fränkischen und bayerischen Parteiführung abgestimmt und Teil einer berechneten Mobilisierungskampagne war.

Die benötigte Unterschriftenzahl war schnell beigebracht. Das geforderte Quorum von nunmehr nur noch 20 Prozent der Stimmberechtigtenunterschriften (= 3 279) wurde dabei weit übertroffen. Und damit deutete sich auch bereits ein möglicher Erfolg in dem auf den 5. Mai 1929 festgesetzten Volksentscheid über die Neuwahl des Stadtrates an. Hier stimmten bei einer Stimmbeteiligung von knapp 70 Prozent dann 6 915 Bürger mit Ja und 4 275 mit Nein. Die geforderten 60 Prozent der abgegebenen Stimmen (= 6 753 Stimmen) waren damit zusammengekommen, der Stadtrat aufgelöst.³⁸ Nach dem alten, bis 1927 geltenden Quorum (50 Prozent der Stimmberechtigten) hätten die Nationalsozialisten mit diesem Resultat ihr Abstimmungsziel dagegen deutlich verfehlt! Bei der anschließenden Neuwahl des Stadtrates, die am 23. Juni 1929 stattfand, vermochten die Nationalsozialisten dann allerdings nur noch 5 143 Stimmen auf ihre Liste zu vereinigen. Die Differenzstimmen dürften den Listen der DNVP und des nationalliberalen Verbandes zugeflossen sein. Mit diesem Wahlergebnis eroberte die NSDAP in Coburg aber dennoch 13 der 25 ehrenamtlichen Stadtratssitze. Nur der Umstand, daß nach bayerischem Kommunalverfassungsrecht dem Stadtrat auch die beiden berufsmäßigen Stadträte (Erster und zweiter Bürgermeister) als stimmberechtigte Mitglieder angehörten, verhinderte knapp die vollständige Machtübernahme im Rathaus. Zu ihrer großen Enttäuschung gelang es der NSDAP übrigens auch bei den bald darauf folgenden

37 Dieser Mann war Franz Schwede, Führer der NSDAP in Coburg und einflußreicher Alt-Parteigenosse im Umkreis der fränkischen Parteiführung. Seine Darstellung der Vorgänge in: *Franz Schwede, Kampf um Coburg*, 2. Aufl., München 1939, S. 125 ff.

38 Die Zahlen wurden uns freundlicherweise von Herrn Baier vom Stadtarchiv Coburg übermittelt. *Schwede* (vgl. vorstehende Anm.), S. 141, berichtet von weit über 6 000 Unterschriften.

regulären Kommunalwahlen im Dezember 1929 nicht, das zur absoluten Mehrheit noch fehlende Mandat zu erobern.³⁹

Nach dem insgesamt geglückten Auftakt in Coburg versuchten die Nationalsozialisten nunmehr auch in anderen fränkischen Städten einen Erfolg über das Neuwahl-Plebiszit. Dabei wurde in der Regel immer erst der weniger aufwendige Weg der Selbstauflösung durch Stadtrats-Beschluß versucht, den Artikel 14 der Gemeindeordnung von 1927 den Gemeinden neu eröffnet hatte — diese Möglichkeit hatte nach dem Selbstverwaltungsgesetz von 1919 nicht bestanden. Doch lag das Scheitern dieser Versuche in der Natur der Sache; wer sollte der NSDAP die Hand zu einem solchen Beschluß bieten, in einer Situation, in der diese Partei sich bei jeder Neuwahl auf Kosten praktisch aller anderen Gruppierungen breit zu machen drohte?

Neuwahlplebiszite wurden von der NSDAP fast ausschließlich in fränkischen Kleinstädten angestrengt.⁴⁰ So in Neustadt an der Aisch, Neustadt bei Coburg, Staffelstein, Berneck, Selb und in Wunsiedel — außerdem allerdings in der fränkischen Metropole, in Nürnberg.⁴¹ Hier hatte die NSDAP das gegenüber der Stadtratswahl von 1929 wesentlich verbesserte lokale Ergebnis der Reichstagswahl vom Herbst 1930 zum Anlaß genommen, die Neuwahl des Stadtrates zu betreiben. Mit einem Stimmenanteil von 25 Prozent konnte sie jedenfalls davon ausgehen, daß es ihr gelingen werde, die für die Ansetzung eines Volksentscheides erforderliche Unterschriftenzahl beizubringen. Die im anschließenden Volksentscheid benötigten 60 Prozent der abgegebenen Stimmen waren allerdings eine Hürde, die sie zumindest im Alleingang nicht nehmen konnte. Aber sie durfte mit Verbündeten rechnen, zu denen unter den besonderen großstädtischen Bedingungen auch die KPD gehörte, die sich angesichts fortschreitender Radikalisierung des politischen Klimas von einer Neuwahl ebenfalls eine Verbesserung ihrer Position erhoffen konnte.

Die NSDAP zögerte die Entscheidung über längere Zeit hinaus. Als ihr jedoch die bayerischen Landtagswahlen vom April 1932 in Nürnberg einen erneuten Stimmenzuwachs auf nunmehr 37 Prozent bescherten, trat sie zur Machtprobe an. Die benötigten Unterschriften waren in kürzester Zeit beigebracht. Der Volksentscheid wurde von der Bezirksregierung auf das Datum der Reichstagswahl, auf den 31. 7. 1932, angesetzt. Vergeblich hatte die NSDAP gegen diese Koppelung der Wahltermine protestiert; sie sah voraus, daß ein durch die Parteienlandschaft vorgegebenes Abstimmungsverhalten bei den Reichstagswahlen ihrem Versuch einer Polarisierung der Bürgerschaft schaden könnte. Das Abstimmungsergebnis entsprach dann auch in der Tat der in der Reichstagswahl zum Ausdruck kommenden Kräftekonstellation. Nur die DNVP hatte offensichtlich den Volksentscheid unterstützt. Die beiden Rechtsparteien erzielten in der Reichstagswahl zusammen 102 500 Stimmen — den Volksentscheid unterstützten 105 000 Stimmen. Da sich das 60-Prozent-Quorum jedoch auf 139 000 Stimmen berechnete, war das von der NSDAP in Nürnberg angestrebte Neuwahl-Plebiszit damit gescheitert.

³⁹ Erst 1931 gelang es der NSDAP, die beiden Stahlhelmvertreter endgültig auf ihre Seite zu ziehen und damit eine sichere Mehrheit im Stadtrat zu etablieren. Diese Mehrheit wählte Anfang 1932 Franz Schwede anstelle des bisherigen, in den Ruhestand versetzten Amtsinhabers zum neuen ehrenamtlichen Ersten Bürgermeister. 1934 wurde Schwede wegen seiner Verdienste in der sogenannten Kampfzeit zum Gauleiter und Oberpräsidenten von Pommern ernannt.

⁴⁰ Hinweise bei *Hambrecht* (wie Anm. 36), S. 346 ff.

⁴¹ Zu Nürnberg vgl. neben *Hambrecht* (wie Anm. 36), S. 346, ausführlicher *Hermann Hanschel*, Oberbürgermeister Hermann Luppe, Nürnberg 1977, S. 371 ff.

Zur selben Zeit hatte die NSDAP auch in Neustadt bei Coburg, einem Städtchen von damals 9 000 Einwohnern, ein Neuwahl-Plebiszit angestrengt — hier mit Unterstützung von DNVP, KPD und Christlich-Sozialem Volksdienst. Wie in Nürnberg kam bei dem auf den Reichstagswahltermin vom Juli 1932 gelegten Volksentscheid die erforderliche Mehrheit aber nicht zustande.⁴² Lediglich in Selb vermochten die Nationalsozialisten das von ihnen in Gang gebrachte Plebiszit zur selben Zeit erfolgreich abzuschließen — dies aber auch nur, weil in dem Industriearbeiterstädtchen (rund 13 000 Einwohner) eine relativ starke KPD den Volksentscheid ebenfalls unterstützte. Bei der anschließend im Oktober 1932 stattfindenden Stadtratsneuwahl vermochte die NSDAP ihre Position erheblich zu verbessern, verpaßte allerdings, wie seinerzeit in Coburg, die erhoffte absolute Mehrheit.⁴³ Es blieb insgesamt bei wenigen Versuchen, das Plebiszit als Instrument im Kampf um die Macht einzusetzen. Die vom Gesetzgeber eingebauten Sicherungen bewährten sich; es war für die NSDAP selbst in ihren »besten« Zeiten in Franken schwer, das im Verfahren geforderte Quorum von 60 Prozent der Abstimmenden zu erreichen. Wie kritisch man die direkt-demokratischen Elemente des Weimarer Verfassungsrechts auch beurteilt, man wird jedenfalls Artikel 14 der Bayerischen Gemeindeordnung, d. h. das Neuwahl-Plebiszit auf Gemeindeebene, nicht mit für die Destabilisierung der kommunalen Selbstverwaltung in der Endphase der Weimarer Republik verantwortlich machen können.

IV. DAS GEMEINDE-PLEBISZIT IN DEN ANDEREN LÄNDERN

Thüringen

Neben Bayern hatten acht weitere Länder das Plebiszit in ihr Kommunalverfassungsrecht übernommen: Baden, Braunschweig, Bremen, Lippe-Detmold, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Sachsen und Thüringen.⁴⁴ Dabei findet sich die interessanteste Regelung der Materie in dem letztgenannten Beispiel, in Thüringen. Denn in der Thüringischen Gemeinde- und Kreisordnung von 1922 wurde der Plebiszit-Artikel nicht einfach an beliebiger Stelle in die Paragraphenabfolge eingeschoben, sondern rechtssystematisch korrekt — und, wie es sich für ein wichtiges Volksrecht gehört, an hervorragender Stelle — plazierte. Der entscheidende § 14 lautete: »Träger der öffentlichen Gewalt ist die Gesamtheit der Einwohner, denen das Wahl- und Stimmrecht in der Gemeinde zusteht.« Dieser Faden wurde in § 21 wieder aufgenommen, in dem es hieß: »Die Wahlberechtigten äußern ihren Willen 1. unmittelbar durch Gemeindebegehren und Gemeindeentscheid sowie durch die Wahl der Gemeindevertretung, 2. mittelbar durch die verfassungsmäßigen Organe.« Diese programmatische Herausstellung direkt-demokratischer Grundprinzipien wurde bei der Revision der Gemeinde-

⁴² *Hambrecht* (wie Anm. 36), S. 346.

⁴³ Der Volksentscheid vom 31. 7. 1932 fand dabei nicht aufgrund eines vorangegangenen Volksbegehrens statt, sondern aufgrund eines entsprechenden Stadtratsbeschlusses, der mit den Stimmen von NSDAP, KPD und bürgerlicher Fraktion gefaßt worden war. Das Plebiszit wurde mit 4640 Ja- gegen 2117 Nein-Stimmen entschieden; das Quorum (drei Fünftel der gültigen abgegebenen Stimmen) betrug 4055. — Die Unterlagen übermittelte uns freundlicherweise Herr Becker vom Einwohnermeldeamt der Stadt Selb.

⁴⁴ Vgl. die Übersicht in Tab. 1, S. 300.

ordnung, die bereits 1926 erfolgte, beibehalten.⁴⁵ In seinem materiellen Gehalt erfuhr das Gemeinde-Plebiszit bei dieser Gelegenheit hingegen erhebliche Einschränkungen.

Die Gemeindeordnung von 1922 war von einem in seiner Mehrheit sozialistischen Landtag verabschiedet worden. Er begriff das Plebiszit als ein Instrument zur Sicherung einer volksnahen, demokratischen Gemeindepolitik. Die unter bürgerlicher Dominanz 1926 betriebene Neuformulierung des Gemeinderechts duldete Gemeindebegehren und -entscheid dagegen nur noch als Korrektiv in Ausnahmefällen. Nach § 62 der Gemeindeordnung von 1922 war das Plebiszit ohne Einschränkung zu allen Geschäften zugelassen, 1926 in § 23 nur noch zu »wichtigen Fragen« — gleichzeitig wurden alle finanziellen Angelegenheiten enumerativ ausgeschlossen. Hatte in der ersten Fassung noch ein Viertel der Wahlberechtigten zur Rechtswirksamkeit eines Bürgerbegehrens ausgereicht, so war nach der Neufassung nun die Unterstützung von einem Drittel der Wahlberechtigten notwendig geworden. Auch beim Gemeindeentscheid war das Quorum erhöht worden: 1922 genügte noch die Mehrheit der abgegebenen Stimmen, 1926 galt als weitere Voraussetzung, daß die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilgenommen hatte. Für den Antrag auf Auflösung des Gemeinderates war sogar die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich. Schließlich wurde auch die Möglichkeit abgeschafft, einen Gemeindeentscheid über eine Neuwahl durch Beschluß des Gemeinderates herbeizuführen.

Die Revision der Bestimmungen über das Plebiszit ist im Zusammenhang mit einer von bürgerlicher Seite geforderten »Entpolitisierung« der Verwaltung zu sehen; zahlreiche weitere Regelungen, welche unter sozialistischer Vorherrschaft unter dem Stichwort »Demokratisierung des Gemeinderechts« Eingang in die Gemeindeordnung von 1922 gefunden hatten, waren in die Neufassung von 1926 nicht oder nur noch abgeschwächt übernommen worden. Der deutschen Sozialdemokratie hatte die Thüringische Gemeindeordnung von 1922 als fortschrittlichste Regelung des Kommunalverfassungsrechts gegolten. Entsprechend der positiven Einschätzung der in ihr enthaltenen radikal-demokratischen Ansätze beklagte sie nun die generelle Schmälerung von Rechten der Einwohner und der Gemeindevertretung, sprach von einem »antidemokratischen, bürokratischen« Charakter der Änderungen, von einem Abbau der kommunalen Demokratie durch die bürgerliche Reaktion.⁴⁶

Zumindest hinsichtlich der Einschränkungen bzw. erhöhten Anforderungen beim Gemeindeplebiszit waren diese Vorwürfe jedoch überzogen. Die Sozialdemokratische Partei plädierte ja in ihren Kommunalpolitischen Richtlinien, wie bereits angeführt⁴⁷, selbst für eine Beschränkung des Plebiszits auf grundsätzliche Angelegenheiten und für die Ausklammerung aller Finanz- und Steuerfragen. Auch war der in ihren Augen wichtigste Anwendungsfall, nämlich die Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung und Neuwahl der Gemeindevertretung, erhalten geblieben. Insgesamt acht Neuwahl-Plebiszite aus thüringischen Städten und Gemeinden sind uns bekannt⁴⁸, dagegen fanden wir nur einen einzigen Hinweis auf ein Plebiszit

45 Die §§ 14 und 21 sind in der Gemeinde- und Kreisordnung vom 20. 7. 1922 (Gesetzsammlung, S. 305) und in derjenigen vom 8. 7. 1926 (Gesetzsammlung, S. 235) identisch. Vgl. *Otto Zieger*, Gemeinde- und Kreisordnung für Thüringen vom 8. Juli 1926, Weimar 1926 (2. Aufl. 1930).

46 So der Tenor verschiedener Beiträge in der sozialdemokratischen Halbmonatsschrift *Die Gemeinde*, z. B. in: Jg. 3, 1926, S. 206 ff., oder in: Jg. 5, 1928, S. 963 ff. Siehe auch die Gegenüberstellung in: *Handbuch für Kommunalpolitik*, hrsg. vom Bezirksvorstand der Sozialdemokratischen Partei Großthüringen, Weimar 1928.

47 Siehe oben, S. 306.

48 Bischleben (1926), Ilmenau (1926), Gera (1927), Neuhaus (1927), Friedrichroda (1930), Lauscha (1932), Apolda und Schlochtheim (vgl. *Wells*, *German Cities*, [wie Anm. 10], S. 100).

in einer sonstigen Gemeindeangelegenheit.⁴⁹ Es werden ihrer mehr gewesen sein; ihr kommunalpolitischer Stellenwert war aber jedenfalls marginal. In der sozialdemokratischen Halbmonatsschrift »Die Gemeinde«, die von 1924 bis 1933 regelmäßig erschien und in der gerade über Thüringen immer besonders ausführlich berichtet wurde, findet sich auch nicht ein einziger Fall der genannten Art beschrieben.

Es liegt angesichts dieses Sachverhaltes auf der Hand, daß die von bürgerlicher Seite vorgebrachten Bedenken gegen das Gemeindeplebiszit prinzipieller Natur waren und sich nicht aus schlechten Erfahrungen in der kommunalen Praxis herleiten ließen. Auch von der aktuellen und populären Forderung nach Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung war das Plebiszit damit nur hypothetisch betroffen, solange es gar nicht praktiziert wurde. Doch wiederum: warum Neuerungen im Kommunalverfassungsrecht, für die offensichtlich kein Bedarf bestand? Wozu am Plebiszit festhalten, wenn es gar nicht angewendet wurde? Warum es nicht wenigstens an die Realitäten anpassen? Ganz auf dieser Linie lag der Thüringische Städteverband, in dem wie in allen kommunalen Spitzenverbänden das hauptberufliche Element gegenüber dem ehrenamtlichen überwog. In seiner Stellungnahme zum Entwurf der Neufassung der Gemeindeordnung hatte er, unter Bezugnahme auf den zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegenden Entwurf des Deutschen Städtetages für eine Reichsstädteordnung, für den gänzlichen Verzicht auf das Plebiszit plädiert. Ersatzweise hielt er es allenfalls in zwei besonderen Fällen für zuträglich: als Entscheidung über eine vorzeitige Auflösung der Gemeindevertretung sowie über eine die Gemeinde betreffende Eingemeindungsfrage.⁵⁰

Sachsen

Die Verhältnisse in Sachsen waren den thüringischen vergleichbar, sowohl hinsichtlich der allgemeinen politischen Entwicklung als auch im besonderen hinsichtlich des materiellen Gehalts direkt-demokratischer Elemente im Kommunalverfassungsrecht. Für die sozialistisch geführten Regierungen der ersten Jahre nach 1918 war das Gemeindeplebiszit zwar nicht von

In Gera (81 000 Einw.) war das Neuwahl-Plebiszit von den Sozialdemokraten angestrengt worden, die eine von der bürgerlichen Stadtratsmehrheit durchgesetzte Zusammensetzung des Präsidiums nicht akzeptieren wollten. Das Bürgerbegehren kam zustande; im anschließenden Volksentscheid erreichten die Antragsteller jedoch nicht das Quorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten; siehe: *Die Gemeinde*, Jg. 4, 1927, S. 240. In Neuhaus (4 800 Einw.) erhofften sich NSDAP und KPD von einem gemeinsam betriebenen Neuwahl-Plebiszit die Beseitigung der sozialdemokratischen Stadtratsmehrheit. Auch sie scheiterten beim Gemeindeentscheid; vgl.: *Die Gemeinde*, Jg. 4, 1927, S. 720. In Friedrichroda (5 500 Einw.) war das Neuwahl-Plebiszit von der NSDAP in Gang gesetzt — und erfolgreich abgeschlossen — worden, die bis dahin im Gemeinderat noch nicht vertreten war. Bei der anschließenden Neuwahl eroberte sie 4 Sitze; siehe: *Die Gemeinde*, Jg. 7, 1930, S. 958. Die in Lauscha (6 500 Einw.) betriebene Stadtratsneuwahl ist bereits als Parallellfall zu den vorstehend (S. 312 ff.) für Bayern genannten Plebisziten im Vorfeld der nationalsozialistischen Machtergreifung zu sehen. Die Antragsteller blieben im Gemeindeentscheid deutlich unter dem geforderten Limit; siehe: *Die Gemeinde*, Jg. 9, 1932, S. 427.

49 Zieger (vgl. Anm. 45) schreibt in seinem Kommentar zur Gemeindeordnung, die Forderung nach Beschränkung des Anwendungsgebietes entspreche »dem allgemeinen Verlangen nach Vereinfachung und Verbilligung der Verwaltung; ist es doch vorgekommen, daß die Gemeindeabstimmung über unwichtige Dinge durchgeführt worden ist (Verpachtung des Ratskellers)«, in: 2. Aufl., S. 51 f.

50 Hinweis bei Ernst Braune, *Verfassung und Verwaltung der Städte und Landgemeinden*. Thüringen, in: *Die Gemeinde*, Jg. 7, 1930, S. 311; siehe auch den Beitrag des Geschäftsführers des Thüringischen Städteverbandes C. Becker, *Das neue Gemeindeverfassungs- und -verwaltungsrecht in Thüringen*, in: *Zeitschrift für Kommunalwirtschaft*, Jg. 16, 1926, S. 435 ff.

Anfang an selbstverständlicher Bestandteil einer Gemeindeordnung gewesen. Das Innenministerium empfahl es 1920 lediglich für den »Eingemeindungs-Fall«, der zuständige USPD-Minister Lipinski sprach sich sogar gegen die Einführung des Plebiszites überhaupt aus, da mit ihm »recht schlimme Erfahrungen bezüglich der Gemeindeverwaltung gemacht worden« seien.⁵¹ Dagegen stand ein von der KPD eingebrachter Antrag, der in Anlehnung an die Thüringische Gemeinde- und Kreisordnung von 1922 eine dauernde Übereinstimmung zwischen dem Willen der Wählerschaft und den Beschlüssen der Gemeindeverordneten und eine unmittelbare Einwirkung der Wähler auf die Tätigkeit der Gemeindeverordneten sicherstellen sollte. Er propagierte dem gemäß eine Regelung, nach der die Bürgerschaft über zwei besonders aufgeführte Anwendungsfälle (Neuwahlbegehren und Mitbestimmung in Eingemeindungsfragen) hinaus in den eigenen Geschäften der Gemeinde die EntschlieÙung über jede Angelegenheit der Vertretungskörperschaft wegnehmen und an sich ziehen konnte; auch konnte letztere von sich aus beliebige Gemeindegeschäfte auf die Bürgerschaft übertragen.⁵² Diese Regelung fand, obwohl die Sozialdemokraten sie anfänglich als zu weitgehend ablehnten, schließlich als § 72 Eingang in die mit den Stimmen von KPD und SPD im Sommer 1923 verabschiedete Gemeindeordnung.⁵³

Als nach der im Herbst 1923 auch gegen Sachsen angeordneten Reichsexekution eine bürgerlich-rechtssozialistische Regierungskoalition den innenpolitischen Kurs bestimmte, brachte das Innenministerium alsbald Abänderungen der Gemeindeordnung in Vorschlag, mit denen »Übelstände verschiedenster Art« abgestellt werden sollten, die sich aus der Gemeindeordnung von 1923 mit ihrer »Überspannung eines als demokratisch empfundenen Prinzips« ergeben hatten.⁵⁴ Hierzu gehörte die Beschränkung von Bürgerbegehren und -entscheid auf die Fälle von Eingemeindung bzw. Neugründung einer Gemeinde. Als Begründung für diese Einschränkung des Plebiszits wurde seine mißbräuchliche Anwendung in den beiden zurückliegenden Jahren angeführt. Besonders in kleinen Gemeinden war es offensichtlich vorgekommen, daß

»reine Ermessensfragen von untergeordneter Bedeutung [. . .] zum Gegenstand des Bürgerschaftsentscheides gemacht worden sind [. . .] Der Bürgerschaftsentscheid in Angelegenheiten, die für die Belange der Allgemeinheit kein Interesse haben können, ist geeignet, eine ordnungsmäßige Verwaltung einer Gemeinde zu gefährden, ganz abgesehen davon, daß die Gemeinschaft der Gemeindebürger zur Entscheidung solcher Einzelfragen nicht in der Lage ist«⁵⁵.

Einzelne Beispiele, mit denen diese Feststellung möglicherweise untermauert wurde, sind uns leider auch in diesem Fall nicht bekannt.⁵⁶

Im Verlauf der parlamentarischen Beratung einigte man sich dann jedoch auf eine moderatere Beschränkung des Plebiszits: Neben Neuwahl und Eingemeindung konnte die Bürgerschaft weiterhin Angelegenheiten, welche ortsgesetzlicher Regelung bedurften, zum Gegenstand ei-

51 Zitiert nach *Detlev von Einsiedel*, Die Beteiligung der Gemeindebürger an der Gemeindegesetzgebung nach sächsischem Recht, jur. Diss. Leipzig 1929, S. 20 ff.

52 *von Einsiedel* (wie vorstehende Anm.), S. 22.

53 Gemeindeordnung vom 1. 8. 1923 (Gesetzblatt, S. 373); hier zitiert nach *Arnold Streit*, Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen, 3. Aufl., Leipzig 1928, S. 398.

54 *Streit* (wie vorstehende Anm.), S. 55.

55 So in der Regierungsvorlage, den Entwurf eines Gesetzes zur Abänderung der Gemeindeordnung betreffend, vom 16. 3. 1925; hier zitiert nach *von Einsiedel* (wie Anm. 51), S. 23 f.

56 Uns liegen lediglich drei Hinweise auf Neuwahl-Plebiszite vor: 1925 in Mühltorff (2 000 Einw.), Ausgang nicht bekannt, 1928 in Dorfstadt (1 500 Einw.), Plebiszit erfolgreich, und im selben Jahr in Wiesa (3 000 Einw.), Plebiszit abgelehnt; vgl. Sächsische Gemeinde-Zeitung, Jg. 8, 1926, Sp. 101 ff., und *Wells*, German Cities (wie Anm. 10), S. 100.

nes Volksbegehrens und -entscheides machen. Dabei wurde das bisherige Recht der Vertretungskörperschaft, von sich aus Angelegenheiten der Bürgerschaft zur Entscheidung vorzulegen, abgeschafft. Die Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid beließ man unverändert; im Gegensatz zu Thüringen hatten in Sachsen allerdings von Anfang an höhere Anforderungen an ein Plebiszit bestanden.⁵⁷

Festzustellen bleibt im übrigen, daß weder in Sachsen noch in Thüringen — und auch nicht in den weiteren Ländern — die in Bayern problematisierte Beeinflussung des Bürgerentscheides durch Fernbleiben von der Abstimmung sichtbaren Niederschlag in den Gesetzesberatungen fand.⁵⁸

Braunschweig

Der Einfluß Thüringens erstreckte sich auch auf das benachbarte Braunschweig. Hier hatten Bürgerbegehren und Bürgerentscheid bereits 1919 in der neuen Kommunalwahlgesetzgebung Berücksichtigung gefunden. Allerdings war damals lediglich die Abwahl einzelner Bürgermeister und Ratsmitglieder vorgesehen.⁵⁹ 1924 ließ dann jedoch der damalige sozialdemokratische Innenminister Grotewohl dem Landtag einen Städteordnungs-Entwurf zugehen, der ganz nach dem Vorbild der Thüringischen Gemeinde- und Kreisordnung das Plebiszit als gleichwertige Willensäußerung der Bürgerschaft — neben der mittelbaren durch die verfassungsmäßig bestellten Organe — vorsah. Die bürgerlichen Parteien drangen mit ihrem Antrag, die Anwendung auf den Fall der Auflösung der Stadtverordnetenversammlung zu beschränken, nicht durch, so daß das Thüringer Modell Gesetzeskraft erlangte.⁶⁰ Es galten allerdings abweichende Kautelen, welche die Hürden für einen Erfolg eines Plebiszites insgesamt höher ansetzten. Zwar genügte im Antragsverfahren, dem Bürgerbegehren, die Unterstützung von einem Fünftel der Stimmberechtigten gegenüber einem Drittel in Thüringen. Im anschließenden Entscheid war dagegen bei der Auflösung der Vertretungskörperschaft für einen Erfolg die Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten erforderlich, bei Sachentscheiden die einfache Mehrheit bei einer Stimmbeteiligung von 50 Prozent.

Sachlich galt die Einschränkung, daß ein Gemeindeentscheid nur über Angelegenheiten zulässig war, die ortsgesetzlicher Regelung bedurften; dabei waren Finanzfragen ausgeschlossen. Die für Städte, Landgemeinden und Kreise identische Regelung des Gemeindeentscheids sah vor, daß die Vertretungskörperschaft durch eigenen Beschluß eine zu ihrer Zuständigkeit gehörende Frage dem Gemeindeentscheid zuführen konnte. Da es in Braunschweig zu keiner Revision der erst 1924 erlassenen Gemeindegrundgesetze mehr kam, blieb diese Möglichkeit bis 1933 bestehen, während sie etwa in Sachsen und in Thüringen unter dem Stichwort »Flucht aus der Verantwortung« wieder abgeschafft worden war. Insgesamt aber läßt sich die Feststellung treffen, daß die Regelung des Gemeindeplebiszits in den vorstehend aufgeführten drei mitteldeutschen Ländern am Ende in den Grundzügen übereinstimmte.⁶¹

⁵⁷ Vgl. die Übersicht in Tab. 1, S. 300.

⁵⁸ Siehe oben, S. 308 ff.

⁵⁹ Hinweis bei *Otto Grotewohl*, Die Verfassung der Gemeinden und Kreise im Freistaat Braunschweig, 2. Aufl., Braunschweig 1928, S. 15.

⁶⁰ Identische Regelung in der Städteordnung, der Landgemeindeordnung und der Kreisordnung, alle vom 15. 11. 1924 (Gesetz- und Verordnungssammlung, S. 271, 291, 315), hier zitiert nach *Grotewohl* (wie vorstehende Anm.).

⁶¹ Anwendungsfälle für Braunschweig sind uns über die beiden bei *Wells*, German Cities (vgl. Anm. 10), S. 100 genannten Neuwahl-Plebiszite in Schöningen (10 000 Einw.) in den Jahren 1920 und 1925 hinaus nicht bekannt.

Mecklenburg-Schwerin

Mecklenburg-Schwerin verabschiedete seine neue Städteordnung bereits 1919. Darin waren Bürgerbegehren und -entscheid nur in der Frage der Neuwahl der Stadtverordnetenversammlung vorgesehen.⁶² Für die bürgerlich geführte Koalitionsregierung hatte die Einführung direkt-demokratischer Sicherungen nicht denselben Stellenwert wie für die sozialistischen miteldeutschen Landesregierungen. Im Vergleich zu Regelungen in anderen Ländern war übrigens auch die Abwahlmöglichkeit in Mecklenburg-Schwerin eine weniger spitze Waffe. Denn angesichts einer nur dreijährigen regulären Wahlperiode für die Stadtverordnetenversammlung konnten sich Mandatsverteilung und aktuelle Parteienstärke kaum gravierend auseinander entwickeln, bevor nicht bereits schon wieder der nächste reguläre Wahltermin in Sicht war. Anwendungsfälle sind denn auch aus diesem Lande nicht bekannt geworden.⁶³

Oldenburg

Der Freistaat Oldenburg begnügte sich 1921 mit einer Revision der sogenannten Revidierten Gemeindeordnung von 1873. Wie in Mecklenburg-Schwerin schlug eine bürgerlich geführte Landesregierung auch hier vor, eine Bestimmung über die vorzeitige Auflösung der Gemeindevertretung in das Gemeindeverfassungsrecht zu übernehmen. In den Ausschußberatungen forderte die Linke zusätzlich den Bürgerentscheid in Sachfragen, jedoch beharrte die bürgerliche Mehrheit auf ihrem ablehnenden Standpunkt, u. a. mit dem bekannten Argument, daß dadurch noch größere Unruhe in die Gemeinde gebracht und die selbständige Arbeit der Gemeindevertretung zu sehr beeinflußt würde.⁶⁴ Auch das von der Regierung vorgeschlagene Neuwahl-Plebiszit wurde schließlich nur mit knapper Mehrheit beschlossen und als § 21 a in die Gemeindeordnung eingefügt.⁶⁵ Wie in Mecklenburg-Schwerin war seine Bedeutung übrigens durch eine auf drei Jahre begrenzte ordentliche Wahlperiode der Gemeindevertretung relativiert.

Lippe-Detmold

In Lippe-Detmold gab der Landtag dem Plebiszit auf kommunaler Ebene in einer interessanten Variante Raum: Auch der Gemeindevorstand konnte bei auftretendem Dissens mit der Gemeindevertretung über die umstrittene Angelegenheit eine Abstimmung durch die Bürger-

62 Gesetz vom 18. Juli 1919 betreffend Städteordnung (Regierungsblatt, S. 673); hier zitiert nach *Hugo Sawitz*, Städteordnung für den Freistaat Mecklenburg-Schwerin vom 18. Juli 1919, Rostock 1919. Die vorzeitige Beendigung der Wahldauer der Stadtverordnetenversammlung war in § 17 geregelt.

63 *Thoma* (vgl. Anm. 5) berichtet dagegen von einem kommunalpolitisch motivierten Volksbegehren zur Auflösung des Oldenburgischen Landtages. Es wurde 1925 von einigen kleinen Städten betrieben, welche von einem anstehenden Beschluß über die Reorganisation der Landesverwaltung den Verlust ihres Charakters als Amtsstadt befürchteten. Mit rund 30 000 Unterschriften erreichte das Begehren jedoch nicht das geforderte Quorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten (S. 504).

64 Vgl. *Gerhard Kobnen*, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Oldenburg seit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts, jur. Diss. Köln 1960, S. 284 ff.

65 Gesetz zur Abänderung der Gemeindeordnung für den Landesteil Oldenburg (Gesetzblatt 2, S. 207); hier zitiert nach *Otto Hollje*, Die Gemeinde-Ordnung für den Landesteil Oldenburg. Kommentar, Oldenburg 1930, S. 63 ff.

schaft anberaumen.⁶⁶ Während im übrigen über jeden Beschluß der Gemeindevertretung ohne irgendwelche Einschränkung ein Bürgerentscheid herbeigeführt werden konnte, war das in den übrigen Ländern im Vordergrund stehende Neuwahl-Plebiszit nicht vorgesehen. Dieser Lippische »Alleingang« ist wohl aus zufälligen Konstellationen in der Umbruchsituation von 1918/19 zu erklären. Jedenfalls blieben die in anderen Ländern getroffenen Regelungen und gemachten Erfahrungen nicht ohne Einfluß auf die weitere Entwicklung: Als 1927 ein neues Gemeindeverfassungsgesetz für das Land Lippe verabschiedet wurde⁶⁷, fand sich darin in § 24 in deutlicher Anlehnung an die »Thüringer Fassung« die Formulierung zum Grundprinzip kommunaler Demokratie: »Die Gemeindebürger äußern ihren Willen nach den Vorschriften dieses Gesetzes unmittelbar durch die ihnen vorbehaltenen Wahlen, mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Körperschaften der Gemeinde.« Unter das Wahlrecht wurde dabei auch das Plebiszit zur Herbeiführung von Neuwahlen subsumiert, das jetzt neu in die Gemeindeordnung aufgenommen und in § 48 separat geregelt wurde.⁶⁸ Dagegen waren Gemeindebegehren und Gemeindeentscheid in Sachfragen nicht mehr vorgesehen — dies entsprach bekanntlich der Regelung der im selben Jahr verabschiedeten Bayerischen Gemeindeordnung.

Bremen

In Bremen standen Vorschriften über Volksbegehren und Volksentscheid nicht nur in der Verfassung der Freien Hansestadt, sondern auch in einer Städteordnung der bremischen Hafenstädte (Bremerhaven und Vegesack).⁶⁹ Inhaltlich stimmten die Regelungen weitgehend überein. Die Städteordnung verbot den Gemeindeentscheid über Einzelheiten des Haushaltsplans oder einer Besoldungsordnung, ermächtigte aber ansonsten die Stadtverordnetenversammlung, über jede zu ihrer Zuständigkeit gehörende Angelegenheit ein Plebiszit herbeizuführen. Dagegen konnte die Bürgerschaft von sich aus nur Angelegenheiten, die ortsgesetzlicher Regelung bedurften, zum Gegenstand eines Bürgerbegehrens machen, wobei der anschließende Bürgerentscheid nur stattzufinden hatte, wenn die Stadtverordnetenversammlung dem mit dem Begehren verbundenen Ortsgesetzentwurf nicht unverändert zustimmte. Im übrigen konnte durch Gemeindeentscheid auch die Stadtverordnetenversammlung aufgelöst werden.

Anwendungsfälle sind weder aus Bremerhaven noch aus Vegesack bekannt. Hingegen kann an dieser Stelle kurz auf Plebiszite hingewiesen werden, die in den Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Lübeck stattgefunden haben; auch wenn es sich hierbei aus verfassungsrecht-

⁶⁶ Vorläufige Gemeindeverfassung für Lippe, beschlossen vom Lippischen Landtag in der Sitzung vom 28. 3. 1919, darin §§ 15 und 16.

⁶⁷ Gemeindeverfassungsgesetz vom 1. 12. 1927 (Gesetzsammlung, S. 302), hier zitiert nach Konrad Petri, Gemeindeverfassungsgesetz für das Land Lippe vom 1. Dezember 1927, Detmold 1927.

⁶⁸ Ein einzelner Anwendungsfall kann hierzu angeführt werden: 1930 scheiterten NSDAP und DNVP in Bösingfeld (2 000 Einw.) mit einem Neuwahl-Plebiszit, für das sie in der entscheidenden Gemeindeabstimmung das Quorum von 681 Stimmen mit erreichten 227 Stimmen deutlich verpaßten; vgl. Die Gemeinde, Jg. 7, 1930.

⁶⁹ Gesetz, betreffend die Städteordnung der bremischen Hafenstädte vom 23. 5. 1922 (Gesetzblatt, S. 243); hier zitiert nach: Verfassung der freien Hansestadt Bremen und ihre Nebengesetze, nach dem Stande vom 1. April 1931, Bremen 1931. Vom Gemeindeentscheid handelte ein besonderer Abschnitt (§§ 7—12); die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung durch Gemeindeentscheid war in § 22 geregelt.

licher Sicht nicht um kommunale Vorgänge handelte, kann man sie doch der Sache nach auch als städtische Angelegenheiten betrachten. Ein 1921 vom Senat der Freien Hansestadt Bremen veranlaßter Volksentscheid wurde bereits eingangs dieser Darstellung erwähnt.⁷⁰ Ein zweiter Fall ereignete sich 1932: Damals scheiterte die KPD beim Versuch, die benötigte Unterschriftenzahl für ein Volksbegehren zur Auflösung der Bürgerschaft zusammenzubringen.⁷¹ Vergleichbar dem Bremer Plebiszit von 1921, hatte 1924 auch in Lübeck der Senat auf ein Mißtrauensvotum der Bürgerschaft mit der Ansetzung eines Volksentscheides reagiert. Die Frage »Soll der Senat aufgelöst werden?« wurde damals von der Mehrzahl der Stimmberechtigten verneint.⁷² Bei dem aus Hamburg bekannten Fall schließlich handelte es sich ausnahmsweise einmal nicht um ein Neuwahl-Plebiszit, sondern um einen Sachentscheid. Der Mieterverband Groß-Hamburg erstrebte 1921 die Einführung einer Mietpreisbindung. Die für ein entsprechendes Bürgerbegehren geforderte Unterschriftenzahl wurde damals jedoch nicht aufgebracht.⁷³

Baden

Von den süddeutschen Staaten hatte sich neben Bayern auch Baden für das kommunale Plebiszit entschieden. Dies geschah vor dem Hintergrund einer intensiv geführten Diskussion um die Ausgestaltung der Landesverfassung mit direkt-demokratischen Elementen, zu der maßgeblich Julius Curtius, der spätere Reichswirtschaftsminister, mit Erfahrungen aus der Schweiz und aus US-amerikanischen Einzelstaaten beitrug. Volksbegehren und Volksentscheid wurden in der Folge als wichtiger Baustein in die Badische Verfassung übernommen; als einziges Land praktizierte Baden nach dem Vorbild der Schweizerischen Bundesverfassung bzw. der Verfassungen der einzelnen Schweizer Kantone das obligatorische Referendum für Verfassungsänderungen und das fakultative Referendum im einfachen Gesetzgebungsverfahren.⁷⁴

In der 1921 verabschiedeten Badischen Gemeindeordnung wurde dem Plebiszit dagegen keine vergleichbare zentrale Stellung zugewiesen. So fehlte bezeichnenderweise die grundsätzliche Aussage zum Stellenwert der unmittelbaren Willensbekundung der Bürgerschaft, wie sie wenig später beispielhaft in der Thüringischen Gemeinde- und Kreisordnung Platz fand. Und in der Anwendung wurde der Gemeindeentscheid auf die Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung der Vertretungskörperschaft — in Baden Bürgerausschuß genannt — beschränkt.⁷⁵ Der Gesetzgeber bezog sich bei dieser Regelung ausdrücklich auf das Städterecht amerikanischer Staaten und auf das Bayerische Selbstverwaltungsgesetz von 1919⁷⁶ — aus dem er allerdings nur das Neuwahl-Plebiszit übernahm.

⁷⁰ Siehe S. 301.

⁷¹ Nach *Schiffers* (vgl. Anm. 2), S. 218 bzw. S. 244.

⁷² Nach *Thoma* (vgl. Anm. 5), S. 506, standen 29 596 Ja- gegen 44 140 Nein-Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 87 Prozent.

⁷³ Gefordert waren die Unterschriften von einem Zehntel der Stimmberechtigten (= 75 900), zusammengetragen wurden nur 64 000; vgl. auch hierzu *Thoma* (wie Anm. 5), S. 500.

⁷⁴ Vgl. bei *Schiffers* (wie Anm. 2) das Kapitel über die badischen Verfassungsberatungen, S. 37 ff.

⁷⁵ Badische Gemeindeordnung vom 5. 10. 1921 (Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 347); hier zitiert nach *Erwin Gündert*, Badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921, 4. Aufl., Mannheim u. a. 1927. Nach der in § 77 formulierten Regelung konnte eine Volksabstimmung über die Auflösung des Bürgerausschusses auch vom Ministerium des Innern angeordnet werden.

⁷⁶ Zitiert nach *Ludwig von Köbler*, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts seit der Revolution in Württemberg, Baden und Hessen, in: Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland (wie Anm. 9), S. 218.

Im dritten der süddeutschen Länder, in Württemberg, kam das Gemeindeplebiszit überhaupt nicht zum Zuge, obwohl die allgemeine verfassungspolitische Diskussion um die direkt-demokratischen Elemente hier nicht weniger intensiv geführt wurde. Jedoch begnügte man sich zu Beginn der Weimarer Zeit in Württemberg mit den von Reichs wegen vorgeschriebenen Korrekturen des Gemeindeverfassungsrechts und der für die Gemeindeorganisation bedeutungsvolleren Einführung des Einkörpersystems, das, da es gleichzeitig auch in Bayern eingeführt wurde, seither als »süddeutsche Ratsverfassung« bezeichnet wird. Auch galt in Württemberg ein vom Normalfall abweichendes und dadurch ein Neuwahl-Plebiszit komplizierendes Wahlverfahren: Die Erneuerung des Gemeinderates erfolgte alle drei Jahre je zur Hälfte. Als dann gegen Ende der Zwanziger Jahre über eine Neufassung der Gemeindeordnung beraten wurde, konnte der Gesetzgeber angesichts der in anderen Ländern gemachten Erfahrungen mit dem Gemeindeplebiszit bereits davon ausgehen, daß es in der kommunalpolitischen Praxis keine nennenswerte Rolle zu spielen in der Lage und daher entbehrlich war. So fand es dann auch keine Aufnahme in die 1930 verabschiedete neue Gemeindeordnung.

V. DAS PLEBISZIT IM ENTWURF FÜR EINE PREUSSISCHE STÄDTEORDNUNG

Die Tatsache, daß Volksentscheid und Volksbegehren nicht in allen Ländern Eingang in das Gemeindeverfassungsrecht gefunden haben und zudem nur für Ausnahmesituationen vorgesehen waren, hat dazu geführt, daß die entsprechenden Artikel in der Rückschau eher als Kuriosum denn als Ausdruck einer dominierenden verfassungspolitischen Strömung gewertet werden. Doch ist dieser Eindruck nicht richtig. Die Grundprinzipien der demokratisch verfaßten Weimarer Republik galten auch für die kommunale Ebene. In Anwendung auf die hier interessierenden Elemente direkter Demokratie bedeutete dies, daß die als Korrektiv gedachte plebiszitäre Komponente auch in den Gemeinden zur Anwendung kommen sollte. Zwar wurde, wie eingangs angedeutet⁷⁷, die verfassungspolitische Diskussion im wesentlichen um die Einführung von Volksbegehren und Volksentscheid in die Reichsverfassung geführt, und auch die nachträgliche Kritik bezieht sich deshalb fast ausschließlich auf diese Ebene. Andererseits aber ist festzuhalten, daß bei der Anpassung des Kommunalverfassungsrechts an die neuen Gegebenheiten zu Beginn der Weimarer Republik die Übernahme plebiszitärer Elemente in allen Ländern erwogen wurde, wenn sie auch dann nicht überall zum Zuge kam. Mit der Feststellung, daß mit Bayern und Sachsen immerhin auch die beiden nächst Preußen bevölkerungsreichsten Länder das Gemeindeplebiszit kannten, ist nun gleichzeitig ein Grund dafür genannt, wie dennoch der Eindruck einer nur marginalen Bedeutung dieses Instrumentes entstehen konnte: Preußen hatte sich diese Regelung nicht zu eigen gemacht. Es ist deshalb aufschlußreich, der Frage nachzugehen, aus welchen Gründen der Gesetzgeber dieses Landes die Einführung plebiszitärer Elemente in sein Kommunalverfassungsrecht nicht sanktioniert hat. Um es vorweg zu nehmen: Lediglich ein historischer Zufall, der mit dem in Frage stehenden Institut nichts zu tun hat, ist als Erklärung hierfür anzuführen. Die vorzeitige (Selbst-)Auflösung des preußischen Landtags am 22. Oktober 1924⁷⁸ verhinderte die abschließende dritte Lesung und — zu erwartende — anschließende Verabschiedung einer

⁷⁷ Siehe oben, S. 299 ff.

⁷⁸ Vgl. hierzu *Ernst Rudolf Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. VI: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart u. a. 1981, S. 752.

neuen Preußischen Gemeindeordnung, deren Artikel 25 wie folgt lauten sollte: »(1) Die Bürgerschaft äußert ihren Willen nach den Vorschriften dieses Gesetzes unmittelbar oder mittelbar. (2) Die unmittelbare Äußerung erfolgt durch die der Bürgerschaft vorbehaltenen Wahlen, durch Bürgerschaftsbegehren und Bürgerschaftsentscheid, die mittelbare Äußerung durch die verfassungsmäßigen Organe.«⁷⁹

Diese Formulierung hatte nicht von Anfang an festgestanden, sondern war das Ergebnis eines Meinungsbildungsprozesses, der anhand der gedruckten Plenums- und Ausschußprotokolle von den Beratungen des Preußischen Landtages gut zu verfolgen ist. Bezeichnenderweise hatte der Entwurf einer Preußischen Städteordnung, der von der preußischen Staatsregierung am 5. Dezember 1922 dem Landtag vorgelegt worden war, Volksbegehren und Volksentscheid noch nicht vorgesehen. Dies stand im Gegensatz zu den parallelen Vorgängen in Bayern, Braunschweig, Sachsen und Thüringen, in denen das Gemeindeplebiszit von den damaligen Landesregierungen selbst vorgeschlagen worden war. In all diesen Fällen hatte es sich jedoch um sozialistische Kabinette gehandelt, für die das Plebiszit zu den selbstverständlichen programmatischen Forderungen zählte. In Preußen jedoch bestand ein Koalitionskabinett, in dem das in Gemeindeangelegenheiten führende Innenministerium von bürgerlichen Ministerialbeamten verwaltet wurde.⁸⁰ Für den vorgelegten Gesetzentwurf zeichnete insbesondere Oskar Mulert, der Leiter der Kommunalabteilung und spätere Präsident des Deutschen Städtetages, verantwortlich, der politisch der DVP nahestand. So war es zu erklären, daß in § 18 der Regierungsvorlage noch festgestellt wurde: »Die Bürgerschaft äußert ihren Willen nach den Vorschriften dieses Gesetzes unmittelbar durch die ihr vorbehaltenen Wahlen, mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe der Stadt.«⁸¹

Ebenso selbstverständlich aber war, daß die sozialdemokratische Fraktion entschieden für die Einführung von Volksbegehren und -entscheid plädierte. Dabei argumentierte sie weniger verfassungstheoretisch mit der Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen repräsentativen und plebiszitären Komponenten, als eher pragmatisch: Unterschiedliche Wahldauer von Stadtverordnetenversammlung sowie hauptamtlichen Bürgermeistern und Magistratsmitgliedern könnten zu Konflikten führen, deshalb müsse »der Appell an die Bevölkerung« möglich sein.⁸² Als weitere wichtige Fälle wurden die damals stark diskutierte »Verfassungsfrage« genannt, die Frage nämlich nach der Beibehaltung der Bürgermeister- oder der Magistratsverfassung, ferner die Eingemeindungsfrage und die damals zumindest für die Sozialdemokratische Partei wichtige Kommunalisierungsfrage.

Die SPD war die einzige Partei, welche Volksbegehren und -entscheid grundsätzlich befürwortete. Von seiten der bürgerlichen Parteien wurden mehr oder weniger starke Vorbehalte angemeldet. Auch in den sogenannten wichtigen Fragen »müsse man doch den gewählten

79 Die weiteren Absätze des § 25 lauteten: »(3) Bürgerschaftsbegehren und Bürgerschaftsentscheide finden nur in den in diesem Gesetze vorgesehenen Fällen statt. (4) Bürgerschaftsbegehren sind nur rechtswirksam, wenn sie von einem Fünftel der für die letzte Gemeindewahl Stimmberechtigten gestellt werden. (5) Bürgerschaftsentscheide sind nur rechtswirksam, wenn die Mehrzahl dieser Stimmberechtigten daran teilgenommen hat. (6) Die Abstimmung kann bei Bürgerschaftsbegehren und Bürgerschaftsentscheiden nur bejahend oder verneinend sein. (7) Das Verfahren regelt eine von dem Staatsministerium zu erlassende Abstimmungsordnung.« Vgl. Preußischer Landtag, 1. Wahlperiode, 1. Tagung 1921/24, Drucksachen, Bd. 15, Nr. 8320 E: Entwurf für eine Preußische Gemeindeordnung.

80 Innenminister waren 1921 Dominicus (DDP), 1922 ff. Severing (SPD).

81 Vgl. Preußischer Landtag (wie vorstehende Anm.), Drucksache Nr. 8320.

82 Vgl. Preußischer Landtag (wie Anm. 79), Drucksache Nr. 8320 A, S. 9421.

Kommunalvertretern ein größeres Verständnis zutrauen als der großen Masse der Wähler.⁸³ Es sei unwahrscheinlich, daß die Bürgerschaft in den in Frage kommenden Anwendungsfällen anders zu entscheiden in der Lage sein würde als die von ihr gewählte Vertretungskörperschaft. Hingegen bestünde die Gefahr, daß sich das Referendum zu einem Instrument der jeweiligen Minderheit entwickelte, das ohne Aussicht auf Erfolg lediglich Unfrieden in die Bürgerschaft hineintragen würde. Das Zentrum lehnte das Plebiszit zur Gänze ab. DVP und DNVP hielten allenfalls das Neuwahl-Plebiszit für erwägenswert — als Korrektiv in bewegten Zeiten, in denen die Stadtverordnetenversammlung möglicherweise nicht mehr der Stimmung der Bürgerschaft gerecht werde. Dann sei es denkbar, daß durch Volksbegehren Neuwahlen herbeigeführt werden könnten. Das Münchener Neuwahl-Plebiszit aus dem Jahr 1920 wurde zwar nicht angeführt, mochte aber als Beispiel vor Augen gestanden haben. Bemerkenswerterweise lehnte auch die KPD alle Formen des Plebiszits auf kommunaler Ebene ab. Sie wären nur zum Schein demokratisch, hieß es, in Wahrheit stünden gerade sie in besonderer Gefahr, als Instrumente zur Durchsetzung kapitalistischer Interessen mißbraucht zu werden. »Erfahrungen« aus der Schweiz und aus den USA wurden hierzu angeführt.⁸⁴

Demnach wurden Volksbegehren und Volksentscheid auf Gemeindeebene nur von den Sozialdemokraten entschieden befürwortet. Das Staatsministerium blieb bei seiner Zurückhaltung, zog aber nun immerhin das Plebiszit in der Frage der Auflösung der Stadtverordnetenversammlung in Betracht. Und da die bürgerlichen Parteien nicht mit derselben Entschiedenheit dagegen votierten, sondern lediglich skeptisch über den Nutzen direkt-demokratischer Elemente für die kommunale Selbstverwaltung dachten, ergab sich bereits bei der ersten Lesung im beratenden Landtagsausschuß eine Mehrheit zur Einfügung einer entsprechenden Regelung. Dabei war man sich einig in der Beschränkung der Anwendungsmöglichkeiten des Plebiszits auf nur wenige Fälle, die zu bestimmen auch nicht etwa den Gemeindeorganen selbst überlassen werden, sondern dem Gesetzgeber zukommen sollte. Keine Berücksichtigung fand dabei überraschenderweise das sonst im Vordergrund aller Überlegungen stehende Neuwahl-Plebiszit. Lediglich für einen der genannten wichtigen Fälle waren Volksbegehren und Volksentscheid noch vorgesehen: für die »Verfassungsfrage«, d. h. die Option für die Bürgermeister- oder die Magistratsverfassung.⁸⁵ Von einer Durchbrechung des Prinzips der Repräsentativdemokratie konnte man unter diesen Umständen kaum mehr sprechen.

Für den Gang des Gesetzgebungsverfahrens war das Votum der kommunalen Selbstverwaltung, wie es in der Haltung des Preußischen Städtetages zum Ausdruck kam, von einiger Bedeutung. Und dessen Position bestand von Anfang an in entschiedener Ablehnung des Gemeindeplebiszites. Verständlich wird diese Haltung, wenn man bedenkt, daß im Städtetag die berufsmäßigen Kommunalpolitiker dominierten, ein Personenkreis also, der weniger die Interessen der Bürgerschaft als die der Verwaltung vertrat, und daß in ihm der Einfluß der

⁸³ Ebda.

⁸⁴ Ebda., S. 9422. Die »Erfahrungen« wurden bezüglich der Schweiz nicht konkretisiert; bezüglich der USA bezog sich der Redner auf die Abstimmungen über das Alkoholverbot. Soziale Organisationen und Alkoholgegner hatten vor und nach dem Ersten Weltkrieg auch in Deutschland versucht, ihrem Ziel eines Alkohol(ausschank)verbotes über das Gemeindeplebiszit näher zu kommen. Ein 1923 in den Reichstag eingebrachter Schankstättengesetzentwurf sah vor, daß Gemeinden mittels Volksbegehren und Volksentscheid für ihr Gebiet den Alkoholausschank verbieten können sollten. Vgl. zur Geschichte dieses sogenannten Gemeindebestimmungsrechtes ein Beitrag in: *Kommunale Umschau*, Jg. 2, 1926, S. 89—93.

⁸⁵ Vgl. Preußischer Landtag (wie Anm. 79), Drucksache Nr. 8320 B.

Sozialdemokratie geringer war als in Parlament und Regierung. Schon auf der Stuttgarter Hauptversammlung im Jahre 1921 hatte der Berichterstatter in seinem Referat zur Neugestaltung des Selbstverwaltungsrechts unwidersprochen den Volksentscheid auf kommunaler Ebene abgelehnt.⁸⁶ In den Abänderungsanträgen zum Städteordnungsentwurf der Staatsregierung, die der Preußische Städtetag sogleich verabschiedete, wurde das Thema Volksentscheid nicht angeschnitten.⁸⁷ Als dann die Beschlüsse des Landtagsausschusses publik wurden, sprach sich der Vorstand des Städtetags dezidiert und »grundsätzlich gegen die Einführung des Bürgerentscheides aus als für die städtische Verwaltung überhaupt ungeeignet« und als »gänzlich undiskutabel« im vorgesehenen Anwendungsfall.⁸⁸

Er konnte jedoch nicht verhindern, daß der bisher erreichte Stand im Verlauf der zweiten Lesung im Landtag nicht nur bekräftigt, sondern daß nun doch auch noch ein zweiter Anwendungsfall in den »Katalog« aufgenommen wurde: die Eingemeindung.⁸⁹ Mit einigem Recht konnte man auf dem Standpunkt stehen, der Verlust der Selbständigkeit sei für die betroffene Gemeinde ein so schwerwiegender Akt, daß deren Bürgerschaft hierzu unmittelbar gehört werden sollte. Dabei stand zu vermuten, daß sich die Bürgerschaft in der Regel gegen eine Eingemeindung aussprechen, entsprechende Verfahren damit erschwert würden. Für den Preußischen Städtetag, der die überwiegend von Eingemeindungen profitierenden Städte vertrat, war ein Gemeinde-Plebiszit in dieser Angelegenheit deshalb natürlich genauso »undiskutabel«. Aber es blieb bei dieser Regelung. Sie fand sich schließlich auch in dem nach abgeschlossenen Ausschußberatungen vom Innenministerium in den Landtag eingebrachten Entwurf einer einheitlichen Preußischen Gemeindeordnung wieder, zu der nun die beiden parallel beratenen Städte- und Landgemeindeordnungen zusammengefaßt worden waren.⁹⁰

Das weitere Schicksal des Gesetzgebungsvorhabens ist bekannt. Der Gesetzentwurf wurde 1925 unverändert — jedoch wieder getrennt als Städteordnung und als Landgemeindeordnung formuliert — in den inzwischen neugewählten Landtag eingebracht. Die Kritik des Städtetags am Gemeindeordnungs-Entwurf tat inzwischen ihre Wirkung. So wurde das hier interessierende Plebiszit in den Ausschußberatungen wieder auf den erstgenannten Entscheid in der »Verfassungsfrage« reduziert.⁹¹ Die ablehnende Haltung des Städtetages gegenüber zahlreichen weiteren vorgesehenen Regelungen trug aber letztlich auch dazu bei, daß das ganze Vorhaben in den Ausschußberatungen stecken blieb. Das regelungsbedürftige Eingemeindungsrecht und andere aktuelle Reformpunkte wurden in einem Spezialgesetz »vorläufig« verabschiedet — natürlich dann ohne Berücksichtigung von Bürgerbegehren und -ent-

86 Siehe Verhandlungen des Fünften Deutschen Städtetages am 23. und 24. Juni 1921 in Stuttgart, Berlin 1921, S. 69 ff.

87 Vgl. Abänderungsanträge des Preußischen Städtetages zum Entwurf für eine Preußische Städteordnung. Anlage zur Eingabe des Vorstandes des Preußischen Städtetages an den Preußischen Staatsrat vom 12. Oktober 1922, Separatdruck o. O. 1922.

88 Siehe Beschlußprotokoll zur Vorstandssitzung vom 31. 8. 1923, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages, Jg. 1923, Sp. 170.

89 Die DVP hatte gleichzeitig den Antrag gestellt, die Anforderungen an ein Plebiszit zu erhöhen: beim Bürgerbegehren statt eines Fünftels nun ein Drittel Zustimmung, beim Bürgerentscheid statt der Mehrzahl nun zwei Drittel; sie drang damit aber nicht durch. Vgl. Preußischer Landtag (wie Anm. 79), Drucksache 8320 C.

90 Vgl. Preußischer Landtag, Drucksache 8320 E.

91 Vgl. Preußischer Landtag, 2. Wahlperiode, 1. Tagung 1925/26, Drucksachen, Bd. 8, Nr. 1978 C.

scheid im kommunalen Beschlußverfahren.⁹² Eine Preussische Städte- bzw. Gemeindeordnung kam nicht mehr zustande.

Somit ist zwar richtig, daß lediglich ein historischer Zufall 1924 bewirkte, daß Volksbegehren und Volksentscheid keinen Eingang in das preussische Kommunalverfassungsrecht fanden; bei näherer Betrachtung zeigt sich aber auch, daß ein preussisches Gemeindeplebiszit in seiner faktischen Bedeutung deutlich hinter der Regelung in den vorstehend dargestellten Ländern zurückgeblieben wäre. Der preussische Gesetzgeber war direkt-demokratischen Elementen gegenüber offensichtlich skeptischer eingestellt. Denn auch die preussische Verfassung übte eine größere Zurückhaltung gegenüber den Instituten der direkten Demokratie als andere Länderverfassungen.⁹³ Die schon im 19. Jahrhundert verbreitete Ansicht, das Plebiszit eigne sich weniger für große denn für kleine Gemeinwesen, war noch immer verbreitet. Es steht außer Frage, daß bei der Diskussion des Gemeindeplebiszits in Preußen in stärkerem Maße auf die großstädtischen Verhältnisse abgehoben wurde und damit die politischen Bedenken gegenüber einer Massenmobilisierung durch Plebiszite größeres Gewicht bekamen. Aus den in anderen Ländern gemachten Erfahrungen kann allerdings gefolgert werden, daß sich entsprechende Befürchtungen nicht bewahrheitet hätten — selbst dann nicht, wenn auch in Preußen das Neuwahl-Plebiszit zustande gekommen wäre.

Eine Signalwirkung in der Plebiszitfrage hätte theoretisch auch von einer Reichs-Städteordnung ausgehen können, die in den Zwanziger Jahren ebenfalls zur Diskussion stand. Hier lagen die Chancen für eine Aufnahme direkt-demokratischer Elemente allerdings von vornherein ungünstiger. Da das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auch im Weimarer Staat Ländersache geblieben war, konnte die Reichsregierung von sich aus auf diesem Gebiet nicht initiativ werden. Es waren denn auch in erster Linie die Städte selbst, welche die Vereinheitlichung des Städterechts propagierten. Bei der bereits erwähnten Abneigung der Städtetagspolitiker gegenüber Volksbegehren und Volksentscheid konnte es nicht überraschen, daß das Plebiszit in den Entwürfen des Deutschen Städtetages für eine Reichsstädteordnung gar nicht erst auftauchte.⁹⁴

Immerhin hatte man sich intern mit dieser verfassungspolitischen Variante auseinandergesetzt. Der vom Deutschen Städtetag 1921 eingesetzte Studienausschuß hatte anfänglich das Plebiszit vorgesehen. Die im Vorstand repräsentierte Städtetagsmehrheit entschied sich jedoch dagegen, wie sie denn überhaupt allen Neuerungen, die der Dresdner Oberbürgermeister unter dem Stichwort »sächsisch-thüringische Gemeindeverfassungsform« zusammenfaßte, eher ablehnend gegenüberstand.⁹⁵ In der Begründung zu dem 1924 im Städtetagsplenum beratenen und 1925 veröffentlichten Entwurf einer Reichs-Städteordnung wurde auf den Unterschied zwischen »den großen Verhältnissen des Reiches und Landes« und den ganz anders gelagerten der Gemeinde abgehoben:

92 Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts. Vom 27. Dezember 1927 (Gesetzsammlung, S. 211). Vgl. auch *Friedrich-Wilhelm Haak*, Die Neuerungen der Kommunal-Reform nach dem Entwurf für eine Preussische Städteordnung, jur. Diss. Jena 1929, S. 49 ff.

93 So die Einschätzung bei *Thoma* (wie Anm. 5), S. 497.

94 Entwurf einer Reichsstädteordnung, in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages, Jg. 1925, Sonderbeilage zu Nr. 10; Reichs-Städteordnung. Begründung und Entwurf, Berlin 1930 — Der Text des Gesetzentwurfs auch bei *Engeli/Haus* (wie Anm. 14), S. 659 ff.

95 Vgl. Verhandlungen des Sechsten Deutschen Städtetages am 25. und 26. September in Hannover, Berlin 1924, S. 88 bzw. 98 ff.

»Die ständige Fühlungnahme der Stadtvertreter mit den Bürgern wirkt der Gefahr einer Entfremdung entgegen. Auf der anderen Seite aber erscheint es für eine stetige, zielsichere Entwicklung des Gemeindewesens und für einen ungestörten Gang der Verwaltung wenig ersprießlich, wenn zu den Beratungen und Beschlüssen der Stadtvertretung, die die Öffentlichkeit häufig genug tief erregen, auch noch die Beunruhigung durch Bürgerschaftsbegehren und Bürgerschaftsentscheide hinzukommt.«⁹⁶

Wie tief die Skepsis und Abneigung gegenüber dem Plebiszit war, erhellt daraus, daß man bei aller Klage über staatliche Beschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung die Möglichkeit der vorzeitigen Auflösung der städtischen Vertretungskörperschaft dennoch lieber dem Staat konzedierte als der nach der inneren Logik dazu eigentlich legitimierten Bürgerschaft.⁹⁷

VI. LEHREN AUS DEM WEIMARER GEMEINDEPLEBISZIT?

Der nationalsozialistischen Machtergreifung fiel 1933 im Verbund mit allen weiteren demokratischen Bestandteilen der verfaßten öffentlichen Ordnung auch das Gemeindeplebiszit zum Opfer. Umgekehrt stellte sich nach 1945 — zumindest im Bereich der späteren Bundesrepublik Deutschland — erneut die Frage nach Übernahme plebiszitärer Regelungen in das Verfassungsrecht von Staat und Gemeinden. Bekanntlich wurde die Abkehr von direkt-demokratischen Elementen auf Bundesebene mit entsprechenden Erfahrungen in der Weimarer Zeit begründet.⁹⁸ Die Erinnerung an den politischen Verfall der Republik und an den politischen Extremismus bestärkte die Väter des Grundgesetzes in der Überzeugung, daß die Gefahr eines demagogischen Mißbrauchs plebiszitärer Regelungen ein Risiko darstellen würde, das man deshalb grundsätzlich ausschließen sollte. Der erklärte Bezug dieser Entscheidung zur Weimarer Verfassungswirklichkeit schuf natürlich kein günstiges Klima für die Wiedereinführung des Plebiszits auf Gemeindeebene, obwohl andererseits in einigen der dem Grundgesetz vorausgegangenen Länderverfassungen Volksbegehren und Volksentscheid wieder vorgesehen waren.⁹⁹

Das Ergebnis war denn auch, daß lediglich noch die Baden-Württembergische Gemeindeordnung von 1955 Bürgerentscheid und Bürgerbegehren vorsah — eine Situation, an der sich bis zum heutigen Tage nichts geändert hat. Die Frage ist, ob dies so gedeutet werden kann, daß man auch auf kommunaler Ebene die »richtigen« Lehren aus der Geschichte gezogen hat. Die vorliegende Darstellung scheint uns dazu angetan, das Gemeindeplebiszit in seiner in der Weimarer Zeit praktizierten Form als unerheblich zu charakterisieren. Somit war die Entscheidung gegen das Plebiszit doch wohl eher aus dem Grunde »richtig«, daß man besser auf ein Verfassungsinstrument ganz verzichtet, wenn man sich nicht dazu entschließen kann, es auch mit Leben zu erfüllen. Gestaltende Kraft kann das Gemeindeplebiszit nur gewinnen, wenn es nicht als Ausnahmeregelung, sondern als Normalfall konzipiert wird,

⁹⁶ Entwurf einer Reichsstädteordnung (wie Anm. 94), S. 6.

⁹⁷ § 42 des Entwurfs von 1925 bzw. § 52 des Entwurfs von 1929.

⁹⁸ Vgl.: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.—23. August 1948, München 1948. Der dort beratene Entwurf hatte noch den Volksentscheid in Beschränkung auf das obligatorische Verfassungsreferendum vorgesehen.

⁹⁹ So zum Beispiel Bayern und Hessen (Baden-Württemberg nur Volksentscheid). Vgl. hierzu die Textsammlung: Deutsche Verfassungen. Grundgesetz und Landesverfassungen, zusammengestellt von R. W. Füsslein, Berlin/Frankfurt 1951.

d. h. wenn die Gemeindebürgerschaft regulär und regelmäßig über einen Katalog von Angelegenheiten zu entscheiden hat. Solange die verfassungspolitischen Überlegungen sich auf die Frage konzentrieren, wie seiner mißbräuchlichen Anwendung gesteuert werden kann, hat das Plebiszit keine Chance. Sein Gebrauch nur in Extremfällen verhindert Gewöhnung und Berechenbarkeit.

Ein kurzer Blick auf das nach der Baden-Württembergischen Gemeindeordnung mögliche Plebiszit bestätigt diese schon in der Weimarer Zeit gemachte Erfahrung. Der in § 21 formulierte Negativkatalog zum Plebiszit, d. h. die Aufzählung all der Angelegenheiten, über die kein Bürgerentscheid stattfinden darf, ist umfangreich — entsprechend begrenzt sind die Anwendungsfälle.¹⁰⁰ Die Angst vor mißbräuchlicher Anwendung kommt zusätzlich darin zum Ausdruck, daß nicht nur über die Abhaltung eines Volksentscheides in der Regel der Gemeinderat Beschluß faßt, sondern dieser auch über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet. Das Neuwahl-Plebiszit, das in der Weimarer Zeit am ehesten noch Spuren hinterlassen hatte, ist nicht mehr vorgesehen. Übernommen wurde dagegen die vor 1933 verbreitete restriktive Forderung einer Mindestbeteiligung von 50 Prozent der Stimmberechtigten am Volksentscheid. Die selbstverständliche Folge dieser Konstruktion ist die weitgehende Bedeutungslosigkeit des Gemeindeplebiszits in Baden-Württemberg seit seiner Einführung im Jahre 1956.

Die Alternative zu der hier skizzierten restriktiven Handhabung des Gemeindeplebiszits wird in der Schweiz praktiziert. Die Beschäftigung mit dieser Materie wäre denn auch unvollständig, ohne einen Blick auf die Schweiz zu werfen — das einzige Land, in dem direkte Demokratie stattfindet. Für die hier interessierende kommunale Ebene ist festzustellen, daß in der Diskussion nach 1945 um die Neubegründung und Befestigung demokratischer Verhältnisse die plebiszitär verfaßte Schweizer Gemeindedemokratie den Befürwortern der Einführung direkt-demokratischer Elemente im deutschen Gemeindeverfassungsrecht auch als Beispiel und Vorbild gedient hat.¹⁰¹ Für die Weimarer Zeit galt dies noch nicht oder doch nur in ganz begrenztem Umfang. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, fehlte damals noch die Kenntnis der relativ komplizierten Gemengelage von plebiszitären und repräsentativen Formen im Verfassungsleben von Bund, Kantonen und Gemeinden des Nachbarlandes. Nach 1945 war die Situation anders. Verschiedene Persönlichkeiten, die den Neuaufbau Deutschlands mitgestalten halfen, hatten Jahre des Exils in der Schweiz zugebracht und deren Gemeindeorganisation in Theorie und Praxis studieren können.¹⁰² Die populäre These eines Staatsneubaus von unten tat ein übriges, um den Blick auf die kommunalen Verhältnisse in der Schweiz zu lenken, die als wesentlicher Garant der stabilen Staatsordnung galten.¹⁰³

100 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Vom 25. Juli 1955 (Gesetzblatt, S. 129). Der § 21 hier zitiert nach *Richard Kunze/Carl Schmid*, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg. Kommentar, 2. Aufl., Stuttgart 1964. Zur Novellierung des § 21 im Jahre 1975, die eine gewisse Erleichterung für die Anwendung des Bürgerentscheides brachte, vgl. *Alfred Ardel/Richard Seeger*, Bürgerentscheid, Bürgerbegehren und -anregung in Baden-Württemberg, in: *Kühne/Meissner* (wie Anm. 12), S. 103 ff. Dort auch eine Zusammenstellung und Auflistung aller Bürgerbegehren und Bürgerentscheide von 1956—1976, S. 113 ff. Die derzeit geltende Fassung des § 21 in: *Die Gemeindeordnungen* (wie Anm. 14).

101 Vgl. hierzu *Ardelt* (wie Anm. 12), S. 99 f. (für Bayern), S. 107 ff. (für Baden-Württemberg).

102 So der sozialdemokratische bayerische Ministerpräsident Wilhelm Hoegner und der Staatsrechtler *Hans Nawiasky*; siehe hierzu dessen Beitrag: Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde (wie Anm. 13).

103 Vgl. das damals populäre Buch von *Adolf Gasser*, Gemeindefreiheit als Rettung Europas, Basel 1943.

Wenn man nun aber auch die schweizerischen Verhältnisse zu kennen glaubte, so war man doch noch weit davon entfernt, sie zu übernehmen. Es blieb ein fundamentaler Unterschied zwischen deutschen Bestrebungen, das Repräsentativsystem durch einige plebiszitäre Regelungen zu ergänzen, und der prinzipiell direkt-demokratisch verfaßten schweizerischen Gemeindeorganisation. In ihr bildet die Gesamtheit der Stimmberechtigten das oberste Organ der Gemeindeverwaltung, genannt: die Gemeinde. Ihr steht die Oberaufsicht über die Gemeindeverwaltung zu. Sie hat die alleinige Satzungsgewalt und entscheidet in allen — auch den finanziellen — Gemeindeangelegenheiten. Wohl kann sie sich — und Gemeinden in der Größenordnung von 10 000 Einwohnern an aufwärts haben dies in der Regel beschlossen — das sogenannte außerordentliche Gemeindereglement zulegen, demzufolge sie einen Teil ihrer Befugnisse an eine von ihr gewählte Vertretungskörperschaft delegiert. Dann aber unterliegen alle Beschlüsse der Gemeindevertretung dem obligatorischen oder fakultativen Referendum, d. h. dem — potentiellen — Vorbehalt der Zustimmung der Gesamtheit der Stimmberechtigten.¹⁰⁴

Wenn auch an eine Übernahme dieses Modells nicht zu denken war, so konnte die funktionierende Schweizer Gemeindedemokratie immerhin zum Beweis dafür dienen, daß der Gemeindebürger in der direkten Konfrontation mit konkreten Sachentscheidungen nicht überfordert wird, die von den Gegnern des Plebiszits geäußerten Bedenken demnach zumindest in dieser Hinsicht unbegründet waren. Jedoch deren Bedenken blieben. Nicht zuletzt wurden sie, wie schon in der Weimarer Zeit, von den kommunalen Amtsträgern vorgebracht.¹⁰⁵ Für diese stand das reibungslose Funktionieren der Verwaltung im Vordergrund. Sie fürchteten um deren Rationalität: Plebiszite verbesserten nicht die Qualität der Entscheidungen, sondern schafften lediglich Unruhe. Wozu sie also vorsehen?

An der Grundsatzentscheidung gegen das Plebiszit ist bislang ernsthaft nicht gerüttelt worden. Wohl wurden immer einmal wieder Stimmen für die Einführung auf kommunaler Ebene laut und Vorschläge für eine Verbesserung der restriktiven Baden-Württembergischen Regelung gemacht.¹⁰⁶ Insbesondere die seit den 70er Jahren sich ausbreitende Bürgerinitiativen-Welle führte zu entsprechenden Anstößen. In Rheinland Pfalz und in Hessen kam es — 1973 bzw. 1976 — sogar zur Aufnahme des Bürgerbegehrens in die Gemeindeordnung.¹⁰⁷

104 So z. B. nachzulesen im Gesetz über die Organisation der Gemeinden und das Bürgerrecht des Kantons Thurgau. Vom 4. April 1944. Eine einprägsame Zusammenfassung der Schweizer Gemeindedemokratie bei *Leonhard Neidhart*, Erfahrungen mit den Instrumenten direkter Demokratie in Schweizer Gemeinden, in: *Kühne/Meissner* (wie Anm. 12), S. 55 ff.

105 Vgl. etwa die Stellungnahme des Deutschen Städtetages zum Entwurf einer Gemeindeordnung für das Land Baden-Württemberg vom 12. 6. 1954 (Registratur des Deutschen Städtetages in Köln) oder den Bericht über die Hauptversammlung 1951 des Deutschen Städtetages von *Otto Ziebill*, Die staatspolitische Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung, in: *Der Städtetag* 1951, S. 248.

106 Vgl. hierzu das Resümee bei *Ardelt* (wie Anm. 12), S. 241 ff.

107 Allerdings kann mit diesem Bürgerbegehren — in Rheinland-Pfalz »Bürgerinitiative« genannt — kein Plebiszit erzwungen werden, sondern lediglich die Verhandlung des »Begehrens« in der Vertretungskörperschaft. Vgl. § 8b der Hessischen bzw. § 17 der Rheinland-Pfälzischen Gemeindeordnung, in: *Die Gemeindeordnung* (wie Anm. 14). Beide Regelungen sind dargestellt in: *Kühne/Meissner* (wie Anm. 12), S. 141 ff. — Eine Übersicht über geltendes Recht und aktuellen Diskussionsstand bei *Gerd Schmidt-Eichenstaedt*, Elemente direkter Demokratie im Kommunalrecht, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 1/2, 1981, S. 43 ff. Siehe zuletzt auch *Rudolf Streinz*, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Zur Einführung von Plebisziten in die Kommunalverfassung, in: *Die Verwaltung*, Bd. 16, 1983, S. 293 ff.

Für den diagnostizierten Artikulationsbedarf des Bürgers über den im Vierjahres-Abstand anfallenden Wahltermin hinaus schienen — und scheinen noch immer — Bürgerbegehren und Bürgerentscheid geeignete Betätigungsfelder. Gerade die geschichtliche Erfahrung lehrt aber, daß dies ein Trugschluß ist. Bei den politisch aktiven, interessierten Gruppierungen, die nach Mitwirkung drängen, handelt es sich immer um Minderheiten. Dagegen kann das Plebiszit in einer repräsentativ verfaßten Ordnung nur ein Instrument von Mehrheiten sein. Der Souverän kann eine von ihm selbst bestellte Vertretungskörperschaft nur im Ausnahmefall und nur mit qualifizierter Mehrheit überspielen. Die Chance, mittels eines Plebiszites etwas bewegen zu können, ist damit zwangsläufig minimal. Nur in der direkten Demokratie, in der der Sachentscheid alltäglich ist, kann von dem Plebiszit als einer Möglichkeit bürgerschaftlicher Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung gesprochen werden. Die Voraussetzung hierfür, eine grundsätzliche Verschiebung des bundesdeutschen Verfassungslebens von der repräsentativen zur direkten Demokratie hin, steht jedoch nicht zur Debatte. Zu den gewichtigen Empfehlungen der »Enquête-Kommission Verfassungsreform« der 70er Jahre gehört die Absage an plebiszitäre Mitwirkungsformen.¹⁰⁸ Daran dürfte sich auf absehbare Zeit nichts ändern.

108 Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform. Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Teil II: Bund und Länder, Bonn 1977, S. 19 (Zur Sache: Themen parlamentarischer Beratung. 2/77).