

Studien zur  
Sachunmittelbaren Demokratie

15

Peter Neumann | Denise Renger (Hrsg.)

## Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2012/2013

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Deutschland –  
Schweiz/Mittel- und Osteuropa



**Nomos**

Studien zur  
Sachunmittelbaren Demokratie

herausgegeben von  
Dr. Peter Neumann  
Direktor Deutsches Institut für  
Sachunmittelbare Demokratie in Dresden (DISUD)

DISUD

Band 15

Peter Neumann | Denise Renger (Hrsg.)

Sachunmittelbare Demokratie im  
internationalen und interdisziplinären  
Kontext 2012/2013

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Deutschland –  
Schweiz/Mittel- und Osteuropa



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7560-1345-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-1872-1 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort der Herausgeber

Als Band 15 der Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie (StSD) dürfen wir Ihnen nun den 5. Tagungsband des DISUD vorlegen. Wir entschuldigen uns für die späte Veröffentlichung. Vorworte und Beiträge sind auf dem Stand der Konferenz. Frau *Nadine Friedrich* danke ich für die Unterstützung bei den Korrekturarbeiten.

Die Konferenz „Sachunmittelbare Demokratie im internationalen und interdisziplinären Kontext 2012/2013 – Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Deutschland – Schweiz/Mittel- und Osteuropa“ war wie schon die Voraufgabe in zwei Abteilungen gegliedert. Die Kommunalen Erfahrungen der Sachunmittelbaren Demokratie standen am ersten Konferenztag im Mittelpunkt. Am Folgetag wurde erneut ein Blick in die Demokratien der Staaten Mittel- und Osteuropas geworfen.

Neben einer Erörterung der Grundlagen (Geschichte der Instrumente, „pro und Contra“, Effizienz, etc.) zu den kommunalen Instrumenten der sachdirekten Demokratie wurden verstärkt das Planungsrecht und die Finanzfragen in den Blick genommen.

Die bereits mit den Tagungsbänden 3 (StSD 11) und 4 (StSD 13) begonnene Betrachtung der Staaten Mittel- und Osteuropas wurde fortgeführt. Die Erkenntnisse aus den Vorkonferenzen verlangten geradezu eine weitere Beobachtung der Entwicklung der Demokratie in Mittel- und Osteuropa.

Am Ende des ersten Konferenztages stand bei einer Podiumsdiskussion die Nutzung der sachunmittelbaren Demokratie in der Landeshauptstadt Dresden im Vordergrund.

Zunächst gab Jörn Zylla, Vorstand DISUD und Autor in der Reihe Dresdner Schriften zum Bürgerentscheid (DSB), einen Überblick über jene Bürgerbegehren, die in Dresden stattgefunden haben<sup>1</sup>. Auf der anschließenden Podiumsdiskussion unter der Überschrift „20 Jahre Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Dresden“ diskutierten mit dem Direktor Neumann: Detlef Sittel, Ordnungsbürgermeister (LH Dresden), Dr. Peter Lames (Stadtrat, SPD-Fraktionsvorsitzender), Jan Mücke (Parl. Staatssekretär, FDP), André Schollbach (Stadtrat, DIE LINKE), Christoph Hille (Stadtrat, Freie Bürger), Thomas Löser (Stadtrat, Bündnis90/DIE GRÜNEN). Die

---

1 Zylla, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Dresden 1992 bis 2009, 2010.

höchst unterschiedlichen Einschätzungen der Podiumsteilnehmer über den Sinn, die Wirkung und den Erfolg der einzelnen Bürgerbegehren sorgten für einen lebendigen Abschluss des ersten Konferenztages.

Am Ende des zweiten Konferenztages fand ein Treffen mit der Ukrainischen Honorarkonsulin statt.

Partner der Konferenz des DISUD waren die Juristische Fakultät der TU Dresden, das EIPOS Institut, die Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde (DGO) und das Dresdner Osteuropainstitut (DOI).

Wir danken allen Partnern, Sponsoren und auch den Vorständen des DOI und des DISUD, deren Engagement auch diesmal großen Anteil an einer gelungenen Tagung hatten.

Dresden, im August 2023

Dr. Peter Neumann  
Direktor DISUD in Dresden

Dr. Denise Renger  
Vorstand DISUD in Dresden

## Vorwort

Es freut mich, dass das DISUD nunmehr ein weiteres Werk in den „Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie“ (StSD) vorlegt.

Mit dem nun erschienenen Tagungsband werden die Beiträge der 5. Konferenz „Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext“ des DISUD veröffentlicht. Die 5. Konferenz 2012/2013 hatte die Schwerpunkte *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Deutschland / Schweiz* und *Mittel- und Osteuropa* gesetzt.

Im Anschluss an die Expertisen der 4. Konferenz 2011/2012 mit einem Schwerpunkt *Stuttgart 21* werden nun Bürgerbegehren und Planungsrecht thematisiert. Nach einem Blick von Jörg-Detlef Kühne und Christopher Schmidt in die Kommunalverfassungsgeschichte analysieren Klaus Ritgen, Thomas Wessels und Peter Neumann kommunalrechtliche und kommunalpolitische Fragen bei kommunalen Sachentscheiden.

Aus Schweizer Perspektive widmet sich Nadia Braun-Binder kommunalen Sachentscheiden mit Finanzwirkung und deren rechtlichen Grenzen. René Roca verschafft uns einen Überblick über den Schweizer Normenbestand und deren Wirkungen. Als Folge von Stuttgart 21 tritt auch das Deutsche Planungsrecht besonders in den Mittelpunkt, mit dem sich die Beiträge von Volker Haug, Winfried Kluth und Johannes Sauer beschäftigen. Insbesondere die Möglichkeiten der Beteiligung der Bürger bei Großprojekten stellen bei diesen Beiträgen einen besonderen Schwerpunkt dar.

Besonders freut es mich, dass die Veranstalter die begonnene Schwerpunktsetzung mit Beiträgen zu Mittel- und Osteuropa – beginnend mit dem Tagungsband zur 3. Konferenz 2010/2011 – fortgesetzt haben. Gerhard Simon widmet sich der unmittelbaren Demokratie und der „Orangen Revolution“ in der Ukraine. Die (sach-)direkte Demokratie in Bulgarien ist Gegenstand des Beitrages von Ivo Hristov. Einen Ausflug nach Asien wagt Otto Luchterhand mit seinem Referat zur unmittelbaren Demokratie in Kasachstan. Tina de Vries beschäftigt sich mit Polen, Christoph Schnellbach hat die unmittelbare Demokratie in Ungarn zum Thema. Es ist dem DISUD damit nachhaltig gelungen, den in Entwicklung befindlichen Forschungsgegenstand der „Sachunmittelbaren Demokratie in den Staaten Mittel- und Osteuropas“ weiter auszubauen.

*Vorwort*

Man darf den Herausgebern und Autoren wünschen, dass Band 15 der Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie die gebührende Aufmerksamkeit erfährt.

Ass.Prof. Dr. Klaus Poier, Universität Graz,  
wiss. Beirat DISUD

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort 7

## **I. Kapitel: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid Deutschland I Schweiz**

*Jörg-Detlef Kühne*

Unmittelbare Demokratie in der Weimarer Republik 13

*Christopher Schmidt*

Sachunmittelbare Demokratie in den Ortschaften und Stadtbezirken  
der deutschen Flächenstaaten 27

*Klaus Ritgen*

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid aus Sicht eines kommunalen  
Spitzenverbandes 67

*Thomas Weßels*

Ausnahmetatbestände und kommunale sachunmittelbare Demokratie 81

*Peter Neumann*

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid  
– Die Hürde des Kostendeckungsvorschlages.  
Zu den Reformen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein 143

*Nadja Braun Binder*

Finanzfragen und direkte Demokratie in den Kommunen 159

*René Roca*

Direkte Demokratie in Schweizer Kommunen.  
Historische und theoretische Aspekte 181

**II. Kapitel: Sachunmittelbare Demokratie und Planungsrecht**

*Winfried Kluth*

Planungsrecht und unmittelbare Demokratie 201

*Volker M. Haug*

Möglichkeiten und Grenzen direktdemokratischer Instrumente bei  
Großprojekten 211

*Johannes Saurer*

Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren 229

**III. Kapitel: Sachunmittelbare Demokratie in Mittel- und  
Osteuropa**

*Gerhard Simon*

Ukraine: Direkte Demokratie und ihre Niederlagen.  
Von der Orangen Revolution (2004/2005) zum Referendumsgesetz  
(2012) 251

*Otto Luchterhandt*

Sachunmittelbare Demokratie in der Republik Kasachstan 275

*Ivo Hristov*

The chances of the direct democracy:  
The Bulgarian case 303

*Tina de Vries*

Unmittelbare Demokratie zu Sachfragen in Polen 311

*Christoph Schnellbach*

Unmittelbare Demokratie in Ungarn im internationalen Kontext 327

Literaturverzeichnis 341

Autorenverzeichnis 369

I. Kapitel: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid  
Deutschland I Schweiz



# Unmittelbare Demokratie in der Weimarer Republik

Jörg-Detlef Kühne

## I. Direktdemokratisches Mehrebenensystem in Umkehrperspektive

Der politisch nicht nennenswert ambitionierte Gießener Staatsrechtslehrer *Gmelin*, dessen fachlicher Rat schon im Zuge der Weimarer Verfassungsgebung 1919 herangezogen worden war, urteilte<sup>1</sup> ein Jahr später über die gerade eingeführten Instrumente der unmittelbaren Demokratie in der Weimarer Reichsverfassung denkbar nüchtern:<sup>2</sup> „Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Volksgesetzgebung in Deutschland in absehbarer Zeit eine große Bedeutung erlangen wird.“ Und im Vergleich mit den Schweizer Erfahrungen,<sup>3</sup> bei genauerem Hinsehen freilich nur auf der dortigen Bundesebene, prophezeite er weiter, der deutsche Wähler werde noch weniger Neigung als dort zeigen, sich an Volksbegehren und Volksentscheid zu beteiligen. Grund dafür ist, wie es aus heutiger Sicht nicht ohne leisen Witz heißt und jedenfalls damals fehlende Demokratiebegeisterung des Wählers bloßlegt, „empfindet er doch schon die gewöhnlichen Wahlen als Belästigung.“ Bleibender ist indessen die weitere Argumentation, die auf die stille Gegnerschaft der politischen Parteien abstellt: Die gerade herrschenden Parteien würden ihrer Kontrolle durch das Volk zu entgehen versuchen. Das zeige sich schon jetzt (1919/20), da es der Nationalversammlung und den Volksvertretungen der Länder mit dem Erlass der nötigen Ausführungsgesetzgebung nicht im Geringsten eile. Sein prägnantes Fazit: „... toter Buchstabe ... lediglich demokratischer Zierrat“<sup>4</sup>

---

1 Zu Hans Gmelin näher *Stolleis* III, S. 141; zu seiner Heranziehung 1919 im Zuge der Weimarer Grundrechtsauslegung s. *Pauly*, S. 46, 121 f.

2 *Gmelin*, S. 76.

3 *Gmelin*, S. 76 f.

4 *Gmelin*, S. 77 u. völlig übereinstimmend bereits am Ende der Weimarer Verfassungsberatung der Abg. *Keil* (SPD), Verh. des Reichstags, Bd. 328, S. 2114 f. (70. Sitz., 30.7.1919), der sich, leider ohne Erfolg gegen die durchgesetzte massive Quorenerhöhung stemmte und dabei von „illusorisch ... lediglich auf dem Papier“ u. materieller Streichung sprach.

Wie wir Nachgeborenen wissen, ist dies allenfalls zur damaligen Volksgesetzgebung auf der Reichsebene vertretbar. Auf den tieferen Ebenen bis zur Gemeinde hin, entsprach dieser Gedanke zwar langen anhaltenden Vorurteilen, nicht aber der historischen Wirklichkeit damaliger unmittelbarer Demokratie.<sup>5</sup>

Insoweit sind nämlich erfreulicherweise die Instrumente sachunmittelbarer Demokratie im Mehrebenensystem der Weimarer Republik inzwischen als weitgehend aufgearbeitet zu bezeichnen,<sup>6</sup> was jedenfalls für die normative Erfassung und das Gros praktischer Anwendungserfahrungen gilt. Sie sind mit den Untersuchungen meiner seinerzeitigen Doktoranden *Jan Witte und Christopher Schmidt*<sup>7</sup> seit einiger Zeit auch für die Weimarer Kommunalebene ausgeleuchtet mit dem Gesamtergebnis von 551 ermittelten Anwendungsanläufen und -fällen, einer Zahl, die auf ca. 600 aufzurunden sein dürfte, wenn die Dunkelziffer aufgrund schütterer Quellenlage vor allem durch kriegsbedingte Verluste von Rathausakten und Kreisblättern hinsichtlich etlicher Landgemeinden eingerechnet wird.<sup>8</sup> Insoweit sei weiter auch auf die quasi-authentische Bereicherung durch die von *Schmidt* wiederentdeckte amerikanische Dissertation des vermutlichen Deutsch-Amerikaners *Lee Seifert Greene*<sup>9</sup> aus dem Jahre 1934 aufmerksam gemacht, die dank des verdienstvollen Einsatzes des DISUD nunmehr erstmals gedruckt vorliegt und hier heute Nachmittag noch näher vorgestellt wird<sup>10</sup>. Das Werk dieses seit 1939 an der Universität von Tennessee lehrenden Politikwissenschaftlers reichert die Anwendungserfahrungen politisch zeitnah in beträchtlichem Maße an, und zwar auf allen vorgenannten Ebenen. Dabei

---

5 Dazu bereits zur Weimarer Zeit für die Landesebene die Aufarbeitung von *Thoma*, S. 489 ff., *Greene*, Länder, S. 445 ff. u. auf der Kommunalebene: *Wells*, S. 29 ff.; weitere zeitgenössische Literatur bei *Schmidt*, S. 26 Fn. 10.

6 Hinsichtlich der Reichsebene sind vor allem die Arbeiten von *Jung* zu nennen, s. Literaturverzeichnis; für die Landesebene die Arbeiten von *Hernekamp*, S. 376 ff., *Rux*, S. 144 ff.

7 *Witte* (1997) für die norddt. Länder, *Schmidt* (2007) für den verbliebenen mittel- u. süddt. Raum der Weimarer Zeit.

8 Zur belegbaren Gesamtzahl – unter Berücksichtigung der Arbeit von *Witte* – wieder *Schmidt*, S. 325, zur Dunkelziffer u. der darauf beruhenden hiesigen weiteren Schätzung *Witte*, S. 27 ff. u. insbes. *Schmidt*, S. 216.

9 Zu ihm *Kühne/Schmidt*, Vorwort, S. 11 in der Diss. *Greene, Witte*, S. 27, *Schmidt*, S. 28 Fn. 22.

10 *Kühne/Neumann/Schmidt* [Hrsg.], *Greene, Lee Seifert*, Direkte Demokratie unter Berücksichtigung der Kommunen der Weimarer Republik, überarbeiteter Nachdruck von: *Direct Legislation in Germany, Austria and Danzig* (1934).

besteht der besondere zeitliche Gewinn vor den herausragenden späteren Fallstudien von *Otmar Jung*<sup>11</sup> zur direkten Demokratie in Weimar darin, dass u. a. ebenso authentisch wie plastisch Einblick in das damalige Desinteresse amtlicher Stellen an direktdemokratischen Anwendungsrealitäten gegeben wird.<sup>12</sup>

Als Zwischenergebnis machen die eben skizzierten Aufhellungen klar, dass der noch lange in der Bundesrepublik nachwirkende generelle Negativtopos der 'Weimarer Erfahrungen',<sup>13</sup> die in Wahrheit weniger empirisch sind, denn eine schon im Schoße der Nationalversammlung gerügte<sup>14</sup> normative Fehlgestaltung verdecken, sich langsam verloren hat. Dies gilt ganz entschieden jedenfalls unterhalb der Reichsebene und insbesondere für die Kommunalebene hinsichtlich der anhaltenden Behauptung, das dortige direktdemokratische Instrumentarium hätte wohl keine Bedeutung gehabt.<sup>15</sup>

Mit den rechtstatsächlichen Aufarbeitungen damaliger direktdemokratischer Gegebenheiten rückt freilich auch eine die Weimarer Zeit noch lange überdauernde Atypizität ins volle Licht: das demokratisch fragwürdige und, wie noch zu zeigen sein wird, im extrovertierten Blick auf Versailles letztlich außenpolitisch bewirkte Strukturprinzip sachunmittelbarer Volksrechte von oben nach unten statt umgekehrt. Es ist damit nicht nur auf die bekannt fallende Tendenz bei der normativen Bereitstellung entsprechender Einrichtungen aufmerksam zu machen, soll heißen von der Reichsebene über die mit geringfügigen Ausfällen versehene Länderebene bis hin zur Kommunalebene, die als eine Art Nebenprodukt oder Tertiärfolge überwiegend nicht entsprechend eingerichtet worden ist.<sup>16</sup> Vielmehr machen die Aufarbeitungen überdies ein bemerkenswert zähes politisches Verharren

---

11 Vgl. nur *Jung*, *Direkte Demokratie in der Weimarer Republik*, 1989 u. *Volksgesetzgebung*, 1990.

12 Z. B. *Greene*, *Diss.*, S. 148 f., dazu weiter *Schmidt*, S. 26 f.

13 Dazu eingehend *Schwieger*, S. 315 ff.; zur Unbrauchbarkeit für die Kommunalebene *Witte*, S. 231 u. *Schmidt*, S. 250 f.

14 So der Abg. *Keil* (SPD) in der 3. Lesung der WRV, s. o. Fn. 4.

15 Zusammenstellung entspr. Fehlbehauptungen bei *Schmidt*, S. 31 mit Fn. 32.

16 Zum Vorkommen direktdemokratischer Einrichtungen auf der Ebene der Länder, deren Anzahl nach der Bildung des Landes Thüringen 1920 insges. – zusammen mit Waldeck – 18 betrug, vgl. die Übersicht bei *Wittreck*, S. 46 ff., aufgrund deren sich lediglich für Lübeck u. ebd., S. 690 ff. für das 1898/99 in Preußen aufgegangene Waldeck Fehlanzeige ergibt. Zur Kommunalebene mit demgegenüber nur 8 Regelungsfällen – vorbehaltlich überkommener Gemeindeversammlungen für Kleinstgemeinden – vgl. nur die Übersicht bei *Schmidt*, S. 325 m. w. N. – In der Bundesrepublik waren es vor 1919 nur 6 von 11 Ländern, die entsprechende Einrichtungen vorsahen u. auf der Kommunalebene nur 1 Land (Baden-Württemberg).

bei diesem „Gegenstromverfahren“ zum demokratischen Aufbauprinzip „von unten nach oben“ deutlich. Obgleich die damalige Anwendungshäufigkeit und Nachfrage namentlich eine *gemeindliche* Ausweitung geboten hätten, unterbleibt dies mit Nachwirkungen bis weit in die Zeit der Bundesrepublik. Insoweit sollte die unmittelbare Demokratie erst nach der innerdeutschen Wende vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

Der Negativtopos angeblicher Erfahrungen macht allerdings bleibend auf ein Desiderat aufmerksam, das im Gegensatz zu Schleswig-Holstein<sup>17</sup> u. a. ebenso im hiesigen (Ober-)Sachsen wie in meiner Wahlheimat Niedersachsen besteht. Trotz ursprünglicher Verordnungskompetenz zur Abhilfe ist dort nach wie vor eine gravierende Imparität zu Wahlen gegeben, indem keine amtlich statistische Erfassung von Bürgerbegehren und -entscheiden vorgeschrieben ist.<sup>18</sup> Je nach parteipolitischem Profilierungsbedarf kann damit der ganze Strauß von Restriktionsargumenten zum Einsatz gebracht werden, die *Stolleis*<sup>19</sup> noch jüngst als lange anhaltende direktdemokratische Phobie der Bundesrepublik bezeichnet hat: geringe Teilnahme, hohe Verwaltungskosten, den Stimmbürger überfordernde Komplexität und – abstrakte – Gefährdung des Repräsentativsystems. Angesichts dieser Verweigerung ist die Tätigkeit, Sammlung und Archivierung von Einrichtungen wie im hiesigen Institut oder den Forschungsstellen für Bürgerbeteiligung und Direkte Demokratie in Marburg und Wuppertal gar nicht zu überschätzen.

## II. Seinerzeitige Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie

Weniger aufgearbeitet als die normative Bereitstellung und die praktischen Anwendungserfahrungen sind bisher allerdings die Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie in Weimar und die Herkunft und damalige Motivation ihrer Einrichtungen. Um mit Ersterer zu beginnen, ist zunächst kurz auf das institutionelle Ausmaß einzugehen, das es bei Betrachtung der seinerzeitigen Rechtsprechung zu berücksichtigen gilt. Es reicht von

---

17 Näher *Witte*, S. 228 f. mit Fn. 64, *Schmidt*, S. 241 mit Fn. 49.

18 Die ursprünglich soweit bestehende, aber ungenutzt gebliebene Verordnungsermächtigung fand sich in § 22b Abs. 13 Nds. GemeindeO bis 2010; das seither geltende Kommunalverfassungsg sieht eine entsprechende Regelungskompetenz in seinen §§ 30 ff. nicht mehr vor, sodass diese Frage mangels sonstiger statistischer Verpflichtungen den Gemeinden überlassen bleibt.

19 *Stolleis*, IV, S. 124, 325 f.

– justizstaatlichen – Gerichten, die seit Geltung des Grundgesetzes dominieren und uns heute geläufig sind, über die damals noch verbreitete administrative, aber immerhin justizförmige Ausschussgerichtsbarkeit, wie etwa bei den sächsischen Amtshauptmannschaften<sup>20</sup> bis hin zum Wahlprüfungsgericht des Reichstags, das aus drei Reichstagsabgeordneten sowie zwei Richtern des Reichsgerichts bestand. Dessen Zuständigkeit wurde nämlich ab 1921/22<sup>21</sup> auf die Kontrolle allgemeiner Volks- samt spezieller Territorialabstimmungen erstreckt, zu denen es im Zuge der frisch etablierten, gem. Art. 167 WRV freilich verzögert in Kraft gesetzten Verfassungsbestimmung zur Länderneugliederung kommen konnte.

Obwohl Entscheidungen zur unmittelbaren Demokratie aller dieser Gerichte in der Weimarer und späteren Fachliteratur immer wieder genannt werden,<sup>22</sup> fehlt bislang eine systematisch erschöpfende Aufarbeitung. Allerdings kann ich aus meiner Promotionsküche berichten, dies versucht zu haben. Die darin entstandene grundlegende Untersuchung „Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie“ von *St. Przygode*<sup>23</sup> sollte nämlich ursprünglich auch Weimar erfassen. Aus Gründen des Umfangs hat sich die Arbeit dann aber i. S. möglichst aktuellen Rechtsprechungsnutzens auf die Zeit ab 1949 konzentriert und nach fast habilschriftartig 540 Druckseiten von Weimar gelassen.

Insoweit bleibt noch ein Desiderat, und zwar umso mehr, als sich die Rechtsprechung auch schon damals mit Problemen zu beschäftigen hatte, die unter den Stichworten Abstimmungsfreiheit sowie regierungsseitige Abstimmungsneutralität bis heute immergrün geblieben sind. Dazu sei nur auf

---

20 Hier waren die sog. Bezirksausschüsse zuständig, Nachweise bei *Schmidt*, S. 157, 162, 170 f. mit Hws. auf die übergeordnete gerichtliche Gemeindekammer, S. 174.

21 Vgl. § 22 G über den Volksentscheid v. 27.6.1921 (RGBl. S. 790) sowie § 3 G zur Ausführung des Art. 18 WRV v. 8.2.1921 (RGBl. I S. 545); zur Tätigkeit dieses Gerichts beim Reichstag grundlegend *St. Meyer*.

22 Etwa zum reichsweiten Volksbegehren „Freiheitsgesetz“ RGStH – LS II, S. 72 (= RGZ 126 Anh. 1), LS II, S. 80 (= RGZ 127 Anh. 1); zum Wahlprüfungsgericht beim Reichstag s. *St. Meyer* mit Nachweisen zu vier Abstimmungsentscheidungen ebd., S. 320. Im Übrigen wären die Wahlprüfungsgerichte der Länder u. zur Kommunalebene die zuständigen Verwaltungsgerichte zu überprüfen, z. B. für Sachsen s. o. Fn. 19.

23 *St. Przygode* (Diss. iur. Köln 1993); zur grundrechtlichen Dimension, die im Parl. Rat diskutiert wurde und anfänglich, wie in Art. 125 WRV, auch ausdrücklich verfassungsnormiert werden sollte, *Jürgens*, S. 313 ff.

neuere Judikate aus Bayern, Brandenburg und Bremen verwiesen, die an der grundrechtlichen Dimension der Abstimmungsfreiheit vorbeigehen.<sup>24</sup>

Erstes und fragwürdigstes Beispiel für die hiesige Dauerproblematik ist die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts des Reichstags über die Vorabstimmung von 1924 in Teilen der damaligen preußischen Provinz Hannover mit dem Neugliederungsziel eines Freistaats Niedersachsen.

Ausweislich der im Hauptstaatsarchiv Hannover bewahrten Akten<sup>25</sup> setzten sich die betroffenen preußische Regierungs- und Provinzialstellen, geleitet von Oberpräsident *Noske*, mit intensiver Plakatierung und internem Behördendruck auf die Angehörigen des öffentlichen Dienstes massiv für den Beibehalt des status quo ein. Das dagegen angerufene Wahlprüfungsgericht des Reichstags<sup>26</sup> zeigte nun ein höchst fragwürdiges Verfassungsverständnis. Denn es billigte der preußischen Staatsregierung die Stellung einer Partei zu. Ihr wurde ebenso wenig wie dem Reich und den jeweils nachgeordneten Stellen Neutralität abverlangt. Denn das im Neugliederungsartikel 18 WRV ausdrücklich genannte „Reichsinteresse“ sowie das entsprechende Landesinteresse seien, so heißt es in der verfassungsdurchlöchernden Begründung, nicht justiziabel und überdies nicht nur vor und nach erfolgter Abstimmung, sondern ununterbrochen zu wahren. Mit dieser Billigung auch massivsten Offizialeinsatzes wurde der Neugliederungsartikel in seiner volksunmittelbaren Verfahrensvariante weitgehend unterlaufen, jedenfalls im Ergebnis, wie geschehen, praktisch minimiert.

Anders hingegen vier Jahre später der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, d. h. das damalige Reichverfassungsgericht in Leipzig. Ohne jeden Bezug auf die vorgenannte Wahlprüfungsentscheidung entschied er<sup>27</sup> 1929 diametral entgegengesetzt, als es beim gegen die *Young*-Anleihe eingebrachten Volksbegehren wiederum um Regierungsdruck auf Beamte ging. Dabei wurde diesmal auf die in Art. 125 WRV verbürgte Wahl- bzw. Abstimmungsfreiheit abgestellt und Letztere damit durchaus extensiver verstanden. Ging es doch, wie schon damals zutreffend bemerkt worden ist,<sup>28</sup> genau genommen nicht um die Abstimmung selbst, sondern erst

---

24 BayVerfGHE 47, 1 (13 f.) – 1994; Brbg.LVerfGE 4, 114 (146 f.); BremLVerfGE 5, 137 – beide 1996.

25 Hierzu näher *Kühne*, S. 36 ff.

26 Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts v. 8.6.1925 (Nds. HStA Hann. 122a Nr. 9, fol. 160 ff.).

27 RGStH LS II, S. 80 ff. – 1929 (= RGZ 127, Anh. 1).

28 Vgl. die Urteilsbesprechung von *H. J. Wolff*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 57 (1930), S. 411 (S. 422 ff.); unerörtert ließ das Gericht aufgrund der damals für zulässig

um die nicht geheime Einzeichnung in die zur Unterstützung ausgelegten Stimmlisten. Dass das Hin und Her in dieser Frage anhält, dazu sei nur auf den BayVerfGH<sup>29</sup> verwiesen, der es Mitte der 90er Jahre ablehnte, bei regierungsunbequemen Volksbegehren einen Grundsatz der Regierungsneutralität anzuerkennen und sich lediglich zu einem Sachlichkeitsgebot verstand.

So erfreulich es ist, dass diese Entscheidung nicht ohne das Gegenvotum zweier Richter<sup>30</sup> erging, wichtiger für unseren Zusammenhang ist, dass diese mit ihrer überzeugenden rechtsvergleichenden Heranziehung der Schweiz eine Auslegung nutzten, die für die Weimarer Rechtsprechung zur direkten Demokratie ein ganz gravierendes Defizit bezeichnet: eine trotz anderer Ansätze noch im Schoße der Nationalversammlung<sup>31</sup> fast autistische Verweigerung der rechtsvergleichenden Dimension.

### III. Herkunft und Motivation direktdemokratischer Einrichtungen

Wenden wir uns schließlich der Frage der Herkunft und Motivation direktdemokratischer Einrichtungen zu, zu denen es ab 1919 in Deutschland kommt. Defizite bestehen hier bereits wegen der Nachwirkung der bis dahin führenden Staatsrechtsschule von *Laband*, die durch ihre Aversion gegen historisch-politische Hintergründe samt ideengeschichtlicher Bezüge gekennzeichnet ist.<sup>32</sup> Jedenfalls ist hinsichtlich der etlichen Weimarer Studien zu direktdemokratischen Elementen eine ganz auffällige entstehungsgeschichtliche Fehlanzeige festzustellen.<sup>33</sup> Hervorzuheben ist seitdem jedoch die verdienstvolle Monographie von *R. Schiffers*,<sup>34</sup> Vorstandsmitglied des DISUD, der Anfang der 70er Jahre die Elemente direkter Demokratie im Weimarer Regierungssystem eingehend untersucht hat. Er schildert gene-

---

erachteten Figur der sog. Verfassungsdurchbrechung die Frage der massiven Beeinträchtigung der außenpolitischen Regierungskompetenz; dazu bereits die amtl. Stellungnahme der Reichsregierung, Verh. des Reichstags, Bd. 438, Drs. 1429 v. 25.11.1929, Anl. 4 (S. 3).

29 BayVerfGHE 47, 1 (16 ff.): „Das bessere Abfallrecht“ – 1994.

30 BayVerfGHE 47, 32 (33 f.); weiter vertiefend *Morlok/Voss*, S. 517 f.

31 Zur Schweiz sowie am. Einzelstaaten vgl. *Keil*, Bericht des (Weimarer) Verfassungsausschusses, Verh. des Reichstags, Bd. 336, Berlin 1920, S. 294 ff. (26. Sitz., 9.4.1919).

32 Dazu nur *Stolleis* III, S. 159 ff.

33 Eine gewisse Ausnahme bildet die beim „Vater“ der Württ. Verfassung von 1919 W. v. Blume entstandene Arbeit von *Fetzer* (Diss. iur. Tübingen), S. 2 ff.

34 *Schiffers*, 1971 u. folgend weiter beachtlich *Schiffers*, Referenden, S. 653 ff. sowie in: *Einflüsse*, S. 433 ff.

tisch aufschlussreich den Einsatz des Stuttgarter SPD-Abgeordneten *W. Keil*<sup>35</sup> für unmittelbare Demokratie in der Weimarer Verfassungsberatung. Auch wenn dessen weitgehenden Anträgen gegenüber dem deutlich zurückhaltenderen DDP-Vorschlag<sup>36</sup> kein Erfolg beschieden war, bleiben sie wegen des dahinter sichtbar werdenden politischen Drucks von Bedeutung. Und überdies, weil sie eine erstaunliche Übernahme von Vorschlägen des badischen DVP-Abgeordneten und späteren Reichsministers *J. Curtius*<sup>37</sup> zeigen. Erstaunlich deshalb, weil SPD und DVP damals noch in klarem Oppositionsverhältnis zueinanderstehen.

Doch erweist sich dieses Erstaunen letztlich als nicht berechtigt. Bei genauerem Hinsehen, und über die mehrfach wiederholte Behauptung der Anlehnung<sup>38</sup> von *Keil* an *Curtius* hinaus, wird man nämlich mit dem SPD-Fraktionsvorsitzenden im badischen Landtag *E. Dietz*<sup>39</sup> noch einen weiteren wichtigen damaligen Impulsgeber und Miturheber volksunmittelbarer Rechte stärker in den Vordergrund zu rücken haben. Denn die Vorschläge, die *Curtius* Ende Januar 1919 zur Beeinflussung primär der neuen badischen Verfassung in seiner Schrift „Über die Einführung von Volksinitiativen und Volksreferenden ...“ aufgrund mehrjähriger, schon vor dem Ersten Weltkrieg begonnener Befassung unterbreitete, zeigten nicht nur eine bemerkenswerte Einbeziehung amerikanischer Weststaaten.<sup>40</sup> Vielmehr belegt seine Schrift auch ausdrücklich die kritisch restringieren-

---

35 Zur Stellungnahme des Abg. *Keil* in: Bericht (s. o. Fn. 30), S. 294 ff. (26. Sitz., 9.4.1919), s. *Schiffers*, Elemente, S. 51 f., *Schiffers*, Referenden, S. 667 f. u. Einflüsse, S. 442 f.

36 Antrag *Ablaß* u. Gen. (DDP), abgedruckt in: Bericht (s. o. Fn. 30), S. 307 (28. Sitz., 11.4.1919).

37 Seine Vorschläge finden sich in *Curtius*, Einführung, wobei für den Abgleich mit den Anträgen von *Keil* (s. o. Fn. 33) grundlegend *Schiffers*, Elemente, S. 51 Fn. 70.

38 Neben *Schiffers* (wie vorstehende Fn.), *Schiffers*, Referenden, S. 667 mit Fn. 77; u. Einflüsse, S. 442 f. Übernommen etwa bei *Schwieger*, S. 34, *Rux*, S. 144 ff.

39 Vgl. dessen inzwischen auszugsweise nachgedruckte Schrift: Zum Entwurf einer neuen bad. Verf., bei *Fischer*, S. 98 ff., wobei die Anf. Jan. 1919 erschienene Schrift bereits Anf. Dez. 1918 sukzessive in der Karlsruher SPD-Zeitung „Volksfreund“ (wie vor, S. 37 ff.) abgedruckt worden war. Hier einschlägig §§ 5, 25–27 Entw. (wie vor, S. 109, 115). Zu *Dietz* umfassend die Arbeit von *Hunkel*, der auf S. 142 bereits wie hier den Einfluss von *Curtius* relativiert.

40 Vgl. *Curtius*, Einführung, S. 29 ff.; zum Erscheinungszeitpunkt der Schrift *Schiffers*, Elemente, S. 43 mit Fn. 22. Die bei *Curtius*, S. 3, schon vor dem Weltkrieg zum größten Teil fertiggestellte größere Arbeit sollte nie erscheinen; dazu näher *H. Lange*, S. 154, wonach die Arbeit mit einer Studienreise in die Vereinigten Staaten im Herbst 1914 abgeschlossen werden sollte, die der Weltkrieg verhinderte u. später nicht mehr nachgeholt wurde. Das Manuskript ist lt. der 1963 vorgenommenen Familienabfrage durch *Lange* (ebd.) verloren.

de Verarbeitung der kurz zuvor veröffentlichten, einschlägigen Teile im „Entwurf zur neuen badischen Verfassung“ seines Anwaltskollegen *Dietz*. Mit Letzterem aber stand *Keil* in Verbindung,<sup>41</sup> wobei es ihm mit seinen von den SPD-Wortführern im Weimarer Verfassungsausschuss unterstützten Regelungsvorschlägen nicht anders erging als *Dietz*<sup>42</sup> in der badischen Verfassungsberatung. Werden doch ihre Anträge, was deren damals innerdeutsch weitestgehende Öffnung hinsichtlich geringer Quoren sowie gegenständlicher Weite des Volkszugriffs angeht, deutlich zurückgestutzt.<sup>43</sup>

Zu diesem Resultat hat offensichtlich mit beigetragen, dass die Unterstützung der *Keil*'schen Anträge in dessen Fraktion und Partei alsbald erodiert.<sup>44</sup> Dass ihr genauer Wortlaut in der amtlichen Protokollveröffentlichung der Beratungen des Weimarer Verfassungsausschusses nicht festgehalten und auch ansonsten in der Literatur nicht verzeichnet ist,<sup>45</sup> lässt sich jedenfalls als beredtes Zeichen sehen.

Betonter als bei *Schiffers* hat man gleichwohl im Ergebnis für die direkt-demokratischen Elemente von Weimar dank der Trias von *Dietz*, *Curtius* und *Keil* über badische hinaus ebenfalls Schweiz-gepeiste württembergische Einflüsse herauszustellen, wobei Letztere insbesondere Art. 43 WRV mit seiner volksunmittelbar bewirkten Reichstagsauflösung unterstützt haben dürften.<sup>46</sup>

---

41 *Mittag*, S. 536.

42 Vgl. *Curtius*, S. 8 f.

43 Vgl. Entw. *Dietz* (s. o. Fn. 38), § 5: Antragsberechtigt 1/5 (= 6,66 %) der bei der letzten Landtagswahl abgegebenen Stellen oder weniger, wenn ein Drittel des Landtags zustimmt; § 26: Gegenstand – ohne jede Finanzausschussklausel – auch Beschlüsse des Staatsministeriums. Für das Reich nach *Keil* (s. o. Fn. 34), S. 254 ff., antragsberechtigt zum Volksbegehren: 1/20 der Stimmberechtigten gegenüber 1/10 in Art. 73 Abs. 3 WRV, ohne Teilnahmequorum (Art. 75 WRV) u. ausgenommen, anders als in Art. 73 Abs. 5 WRV, nur Abstimmungen über den Haushaltsplan.

44 Vgl. die folgenden Debattenbeiträge der SPD-Wortführer *S. Katzenstein*, in: Bericht (s. o. Fn. 30), S. 310, u. *Quarck*, ebd., S. 312 (28. Sitz., 11.4.1919) u. die Änderung des *Keil*'schen Ursprungsantrags, ebd.

45 Dies ist bislang erstaunlicherweise auch bei den einschlägigen Befassungen jur. Provenienz übersehen, vgl. nur die Arbeiten von *Schwieger* (2005), *Wiegand* (2006) u. *Rux* (2008); genaue Wiedergabe aufgrund archivalischer Ermittlung in meiner demnächst erscheinenden Arbeit: Grundlagen zur Entstehung der Weimarer Reichsverfassung.

46 Vgl. *Schiffers*, Einflüsse, S. 441 ff.; wenn *Schiffers*, Elemente, S. 51 Fn. 70 die über *Curtius* hinausgehende Auflösungsposition von *Keil* nennt, so darf ohne Weiteres auf die württ. Verfassungsberatung verwiesen werden, an der *Keil* seit Ende 1918 unmittelbar beteiligt gewesen war mit dem Ergebnis u. a. volksunmittelbarer Auflösbarkeit des Landtags. Vgl. *Schiffers*, Elemente, S. 57 u. *Mittag*, S. 187 sowie § 34 Württ. Verf. v.

Dabei lässt sich der Einsatz von *Keil noch innerparteilich genauer justieren, gehört er doch in der damaligen SPD zum reformistischen Flügel*.<sup>47</sup> Dieser hatte sich zwischen den Radikalen und Revisionisten gebildet, deren geistiger Führer *K. Kautsky* schon weit vor dem Ersten Weltkrieg zugunsten des Parlamentarismus direktdemokratische Instrumente zu bagatellisieren suchte.<sup>48</sup> Dies in Reaktion auf das Gothaer und Erfurter Programm, das als Wahlprogramm erneut zur Wahl der Nationalversammlung in Funktion trat; es forderte unmittelbar nach dem Verlangen einer Wahlrechtsausweitung auf Heranwachsende und Frauen an zweiter Stelle: „Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittels Vorschlags- und Verwerfungsrecht.“<sup>49</sup>

Das war ein altes, freilich dezidiert parteigebundenes Anliegen, hinter dem gedanklich zwei spätere Reichstagsabgeordnete standen: der linksliberale Dresdner Stadtverordnete *H. Köchly, dessen Name in dieser Stadt, sei es durch Straßenbenennung oder sonst, durchaus deutlicher festgehalten zu werden verdient, und der SPD-angehörige rheinische Publizist M. Rittinghausen*.<sup>50</sup> Von *K. Marx* als kleinbürgerliche Ideologie und von *Kautsky* als Ablenkung von prinzipiellen Fragen kritisiert, hatte diese Kontroverse in der Vorkriegs-SPD zu einer Haltung geführt, die *E. Fraenkel*<sup>51</sup> treffend wie folgt charakterisiert hat: „Theoretisch wurde die Frage als unwichtig angesehen, praktisch trat die Partei für das Repräsentativsystem ein, gefühlsmäßig waren starke Neigungen für das plebiszitäre Regierungssystem aus der Frühzeit der Arbeiterbewegung übriggeblieben.“ Und resümierend heißt es weiter: Ein vertieftes Verständnis für die Idee der Repräsentation und wie sich hinzusetzen lässt, direktdemokratische Einrichtungen, sei nicht vorhanden gewesen.

Diese Haltung hält 1919 an und zeigt sich auch über die SPD hinaus nicht anders. Stichwortartig sind etwa anzuführen: die weitgehende Resonanzlosigkeit der einschlägigen Verfassungsdebatte in der deutschen Pres-

---

20.5.1919 bei *Wittreck*, S. 703. Die Auflösung des Reichstags als Folge gescheiterter Präsidentenabwahl durch Volksentscheid (Art. 43 WRV) war erst Anfang Febr. 1919 bei Beratung über den Entwurf III im Vorl. Staatenausschuss in die Regierungsvorlage gelangt, also nach Vorliegen der bad. u. württ. Verfassungsentwürfe.

47 Grundlegend hierzu die Arbeit von *Mittag*, S. 118 ff.

48 S. bereits *Fetzer*, S. 2 f. u. *Schiffers*, Elemente, S. 23 ff.

49 Etwa *Fischer*, S. 37, wonach Dietz seinen Entw. ausdrücklich auf das Erfurter Programm stützte; Abdruck des Erfurter Programms z. B. Hdb der Politik, 3. Aufl., Bd. VI, S. 169.

50 Dazu näher *Schiffers*, Elemente, S. 18 ff. u. bereits *Fraenkel*, S. 98 ff.

51 So *Fraenkel*, S. 100.

sellschaft 1919,<sup>52</sup> die Angst vor der eigenen Courage der Abgeordneten, die sich darin zeigt, dass es an kaum einer anderen Stelle der Weimarer Verfassungsberatung zu einer solchen Fülle von durchweg restringierenden Korrekturen kommt bis hin zur Chamade der Finanzausschlussklausel, das fallende Interesse auch innerhalb der SPD<sup>53</sup> und nicht zuletzt das weitgehende Ausschweigen zu theoretischen Hintergründen, was noch deutlicher für die Landesebene einschließlich ihrer kommunalen Bereitstellungsgesetzgebung gilt.<sup>54</sup> Dass es gleichwohl zur Einrichtung direktdemokratischer Elemente gekommen ist, dafür sehe ich neben den Restwirkungen des Erfurter Programms vor allem zwei Gründe. Abgesehen von den weniger nahen amerikanischen Weststaaten, womit der Kreis zu *Greene* geschlossen sei, ganz empirisch gepolt das Schweizer Beispiel, für das bei den Südwestdeutschen *Dietz* (SPD), *Curtius* (DVP) und *Keil* (SPD) das geographische Näheverhältnis unübersehbar ist. Und parteipolitisch breiter getragen geht es nicht zuletzt um ein deutliches Imponiergehabe zugunsten besserer Friedensbedingungen in Versailles. Gesprochen im ministeriellen Schlusswort zur Verabschiedung der WRV gipfelt es in dem vergeblich respektheisenden Euphemismus der „demokratischsten Demokratie der Welt“.<sup>55</sup>

Nüchterner wäre es stattdessen gewesen, hinsichtlich der neuen direktdemokratischen Einrichtungen mit bleibender Bedeutung bis heute ihren staatstheoretischen Wert als Instrument gewalteninterner Gewaltenteilung und der staatsbürgerlichen Vertikalintegration herauszustellen. Dazu kam es indessen ebenso wenig spürbar, wie zu einer durchgängigen Bereitstellung derartiger Instrumente auch auf den unteren Staatsebenen.<sup>56</sup> Dies wurde bekanntlich hierzulande erst in den 90er Jahren erreicht. Es war ein Verdienst fraglos der hiesigen Wende und des durch sie gewandelten anthropologischen Blicks auf die politischen Fähigkeiten der einzelnen

---

52 Resonanz nur in der zentralen Partei SPD-Zeitung „Vorwärts“ v. 11.4.1919 (Nr. 186), S. 1f.: Der Reichspräsident. Antragsrecht u. Volksabstimmung; nicht aber in den wichtigen regionalen SPD-Zeitungen: Münchner Post, Rheinische Post (Köln), Volksfreund (Karlsruhe), Volkswacht (Bielefeld).

53 S. o. Fn. 43 u. den Hws. bei *Witte*, S. 201 auf die später nur recht allgemein bleibende Haltung zur Kommunalebene.

54 Umfassender verfassungstheoretischer Ansatz bei *Heußner*, S. 67 ff.; zur Kommunalebene vgl. die Arbeiten von *Witte*, S. 201 f. u. *Schmidt*, S. 253 ff.

55 So Reichsinnenminister. *David* (SPD) in: Verh. (s. o. Fn. 4), Bd. 329, S. 2195 (71. Sitz., 31.7.1919); ähnlich bereits *Haußmann* (DDP), wie vor, Bd. 327, S. 1204 (44. Sitz., 2.7.1919) u. *Ablaß* (DDP), ebd., S. 1310 (46. Sitz., 4.7.1919).

56 Dazu die umfassenden Arbeiten von *P. Neumann* (2009), *Rux* (2008) u. die Übersichten bei *Kost*, S. 367 ff.

Bürger, ein Verdienst, für den wir gerade am hiesigen Ort mit bewusster Verbeugung nur dankbar sein können.

*Literatur*

- Curlius, Julius*, Über die Einführung von Volksinitiative und Volksreferendum in die Verfassungen der neuen deutschen Staaten. Untersuchungen aufgrund des Regierungsentwurfs zur badischen Verfassung, Heidelberg 1919
- Fetzer, Max*, Das Referendum im deutschen Staatsrecht, Stuttgart 1923
- Fischer, Detlev*, Eduard Dietz (1866–1940), Vater der badischen Landesverfassung von 1919, 2. Aufl. 2012
- Fraenkel, Ernst*, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (1958), in: Fraenkel, Gesammelte Schriften, Bd. 5, Baden-Baden 2007, S. 165 ff.
- Gmelin, Hans*, Referendum, in: Handbuch der Politik, 3. Aufl., Bd. III, Berlin, Leipzig 1921, S. 71 ff.
- Greene, Lee Seifert*, Direct Legislation in the German Länder, 1919–32, in: American Political Science Review 27 (1933), S. 445 ff.
- Greene, Lee Seifert*, Direkte Demokratie unter Berücksichtigung der Kommunen der Weimarer Republik, überarbeiteter Nachdruck von: Direct Legislation in Germany, Austria and Danzig (1934), hrsg. von J.-D. Kühne, P. Neumann, Chr. Schmidt, Baden-Baden 2012
- Hernekamp, Karl*, Formen und Verfahren direkter Demokratie, 1979
- Heußner, Hermann K.*, Volksgesetzgebung in den USA und Deutschland, Köln u. a. 1994
- Hunkel, Andreas*, Eduard Dietz (1866–1940). Richter, Rechtsanwalt und Verfassungsschöpfer, Frankfurt/Main u. a. 2009
- Jung, Otmar*, Direkte Demokratie in der Weimarer Republik. Die Fälle „Aufwertung“, „Fürstenenteignung“, „Panzerkreuzerverbot“ und „Youngplan“, Frankfurt/Main u. a. 1989
- Jung, Otmar*, Volksgesetzgebung. Die „Weimarer Erfahrungen“ aus dem Fall der Vermögensauseinandersetzung zwischen Freistaaten und ehemaligen Fürsten, 2 Bde., Hamburg 1990
- Jung, Otmar*, Zur Revision der „Weimarer Erfahrungen“ mit der Volksgesetzgebung, in: Jahrbuch für Politik 1995, S. 67 ff.
- Jürgens, Gunther*, Direkte Demokratie in den Bundesländern, Stuttgart u. a. 1993
- Kaisenberg, Georg*, Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern, in: Handbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. Anschütz/R. Thoma, Bd. II, Tübingen 1932, S. 204 ff.
- Kost, Andreas* (Hrsg.), Direkte Demokratie in den Ländern, Wiesbaden 2005
- Kühne, Jörg-Detlef*, Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seine Verfassung, in: E. Brandt/M.-C. Schinkel (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht in Niedersachsen, Baden-Baden 2002, S. 23 ff.

- J.-D. Kühne, P. Neumann, Chr. Schmidt*, [Hrsg.], *Greene, Lee Seifert*, Direkte Demokratie unter Berücksichtigung der Kommunen der Weimarer Republik, überarbeiteter Nachdruck von: *Direct Legislation in Germany, Austria and Danzig* (1934), Baden-Baden 2012
- Lange, Helmut*, *Julius Curtius* (1877–1948). Aspekte einer Politikerbiographie, Diss. phil., Kiel 1970
- Meyer, Stephan*, Das justizförmige Wahlprüfungsgericht beim Reichstag der Weimarer Republik. Institution, Verfahren, Leistung, Berlin 2010
- Morlok, Martin/Voss, Volker*, Grenzen der staatlichen Informationstätigkeit bei Volksentscheiden, in: *Bayerische Verwaltungsblätter* 1995, S. 513 ff.
- Neumann, Peter*, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden 2009
- Pauly, Walter*, Grundrechtslaboratorium Weimar, Tübingen 2004
- Przygode, Stefan*, Die deutsche Rechtsprechung zur unmittelbaren Demokratie. Ein Beitrag zur Praxis der Sachentscheide in Deutschland, Baden-Baden 1995
- Rux, Johannes*, Direkte Demokratie in Deutschland, Baden-Baden 2008
- Schmidt, Christopher*, Unmittelbare Gemeindedemokratie im mittel- und süddeutschen Raum. Eine Untersuchung von Verfahren und Praxis, Baden-Baden 2007
- Schwieger, Christopher*, Volksgesetzgebung in Deutschland. Der wissenschaftliche Umgang mit plebiszitärer Gesetzgebung auf Reichs- und Bundesebene ..., Berlin 2005
- Stolleis, Michael*, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3 u. 4, München 1999, 2012
- Thoma, Richard*, Recht und Praxis des Referendums im Deutschen Reich und seinen Ländern, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 7 (1928), S. 489 ff.
- Wells, Roger Hewes*, The Initiative, Referendum and Recall in German Cities, in: *National Municipal Review* XVIII (1929), S. 29 ff.
- Wiegand, Hanns-Jürgen*, Direktdemokratische Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, Berlin 2006
- Witte, Jan H.*, Unmittelbare Gemeindedemokratie der Weimarer Republik. Verfahren und Anwendungsausmaß in den neudeutschen Ländern, Baden-Baden 1997
- Wittreck, Fabian* (Hrsg.), *Die Weimarer Landesverfassungen*, Tübingen 2004



# Sachunmittelbare Demokratie in den Ortschaften und Stadtbezirken der deutschen Flächenstaaten\*

*Christopher Schmidt*

## *I. Einleitung*

Mit der Einrichtung von Stadtbezirken, vor allem aber von Ortschaften wird oftmals das Ziel weitergehender Bürgerpartizipation verfolgt.<sup>1</sup> Eine organisatorische Aufgliederung soll insbesondere in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen und in Großstädten dazu geeignet sein, die Beteiligung der Bürger bei der verwaltungsmäßigen Bewältigung ihrer Probleme zu unterstützen und zugleich die Identität vormals selbständiger Gemeinden zu erhalten und deren Entwicklung so zu fördern.<sup>2</sup> Das Ziel, Bürger stärker als bisher in politische Entscheidungsprozesse und Verantwortung einzubinden, ist aber auch eines der Motive für die Einführung bzw. Erweiterung von Einrichtungen sachunmittelbarer Demokratie.<sup>3</sup>

Dabei liegen die Wurzeln des Ortschaftsrechts im Mittelalter.<sup>4</sup> Doch während in nachbarschaftlichen Genossenschaften zunächst der personale Aspekt im Vordergrund stand, verloren diese Einrichtungen infolge des

---

\* Zum Andenken meiner Großmutter Christa Ida Emma Helene Schmidt, geb. Sachse, geboren am 10.3.1914, verstorben am 4.12.2011.

1 Vgl. auch zum Folgenden Schmidt, Ortschaftsrecht in Niedersachsen, Grundlagen und Praxis, Baden-Baden 2007, S. 18. Mit Ausnahme der Darstellung des Rechts der Gemeindegliederungen in den einzelnen Bundesländern unter II. sind mit Ortschaften bzw. Stadtbezirken auch die entsprechenden, teilweise jedoch anders bezeichneten Einrichtungen in den übrigen Ländern gemeint.

2 Klöckner in KVR RP-GemO, § 74 Erl. 1.1.

3 Dazu nur Rux, Direkte Demokratie in Deutschland, Rechtsgrundlagen und Rechtswirklichkeit der unmittelbaren Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland und ihren Ländern, Baden-Baden 2008, S. 61. Zum Begriff der sachunmittelbaren Demokratie vgl. Neumann, Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, Baden-Baden 2009, S. 147 ff.

4 Vgl. Gierke, v., Das deutsche Genossenschaftsrecht, Bd. I: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaften, Berlin 1868, S. 332 ff.; Göbel, Bezirke und Bezirksvorsteher im deutschen Gemeinderecht, jur. Diss. Marburg 1938, S. 15; Schliesky/Buschmann in KVR SH-GO, § 47 a Rn. 2.

wachsenden Machtanspruchs der zentralen Gemeindevertretung an Bedeutung.<sup>5</sup> In der Folge kam es mit der Bildung sog. Quartiere, Rotten oder Viertel zu Gemeindegliederungen auf obrigkeitlicher Grundlage, die bereits Verwaltungsbezirke ohne eigene Rechtspersönlichkeit waren.<sup>6</sup>

Von besonderer Aktualität sind entsprechende Regelungen im Gemeindeverfassungsrecht dann in der Weimarer Zeit und nach dem Krieg jeweils im Zuge kommunaler Gebiets- und Verwaltungsreformen gewesen.<sup>7</sup>

Weitgehend unbeachtet hat aber die Bedeutung untergemeindlicher Verwaltungsgliederungen seit den 1980er Jahren nicht abgenommen.<sup>8</sup> Zwar fehlt es insoweit an statistischen Angaben, etwa einer landes- oder bundesweiten Aufstellung. Doch konnte für Niedersachsen anhand einer Abfrage bei den einzelnen Gemeinden nachgewiesen werden, dass zu Beginn der Wahlperiode 2006 bis 2011 insgesamt 199 der 289 Einheitsgemeinden Ortschaften eingerichtet hatten und damit ähnlich viele wie zu Beginn der Wahlperiode 1981 bis 1986.<sup>9</sup> Dabei besteht seit 1996 im Land Niedersachsen, für das allein entsprechende Zahlen vorliegen, eine weitere Tendenz: weg vom Ortsvorstehermodell und hin zum partizipationsfreundlicheren Ortsratsmodell.<sup>10</sup>

---

5 Vgl. Göbel, a. a. O., S. 30; Wagner, Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, Göttingen 1974, S. 22.

6 Vgl. Wagner, a. a. O., S. 22; Gierke, v., a. a. O., S. 780, Göbel, a. a. O., S. 30.

7 Vgl. Wagner, a. a. O., S. 29 ff.; Benne, Das Ortschaftsrecht des Landes Niedersachsen, Hannover 1982, S. 14 ff. Allgemein zur Geschichte der Orts- bzw. Bezirksverfassung vgl. Weinberger, Selbstverwaltung in Stadtteilen, Grundfragen einer Bezirks- und Ortsteilverfassung, in Mutius, v. (Hrsg.), Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Heidelberg 1983, S. 323 ff.; Rauball, Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, München 1972, S. 4 ff.; Schefold/Neumann, Entwicklungstendenzen der Kommunalverfassungen in Deutschland: Demokratisierung und Dezentralisierung, Basel u. a. 1996, S. 255 ff.

8 Vgl. zur Einschätzung, die Ortschafts- bzw. Stadtbezirksverfassung sei lediglich ein »vorläufiges Übel« gewesen, um Widerstände gegen Gebietsreformen abzuschwächen Schumacher in KVR BbgKVerf, vor §§ 45 ff. Erl. 1.2; Schefold/Neumann a. a. O., S. 235.

9 Vgl. Schmidt, a. a. O., S. 66; Benne a. a. O., S. 23 f.

10 Vgl. Schmidt, a. a. O., S. 67.

## *II. Gemeindegliederungen und deren Einrichtungen unmittelbarer Demokratie in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland*

### 1. Baden-Württemberg

Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg<sup>11</sup> kennt in §§ 64 ff. eine Bezirksverfassung für Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern und Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen sowie für letztere in §§ 67 ff. alternativ eine Ortschaftsverfassung. Beide, Bezirks- wie Ortschaftsverfassung, sind fakultativ; ihre Einführung liegt damit im Ermessen des Gemeinderats.

Dies gilt auch für den Bezirksbeirat in den Stadtbezirken. Dessen Mitglieder sollen vom Gemeinderat unter Berücksichtigung des Wahlergebnisses der letzten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte im jeweiligen Bezirk bestellt werden. In diesem Fall hat der Bezirksbeirat lediglich Beratungs- und Anhörungsrechte; Beschlusszuständigkeiten können auf ihn nicht übertragen werden.<sup>12</sup> Lediglich für die Großstädte kann durch Hauptsatzung eine unmittelbare Wahl der Bezirksbeiräte und damit zugleich die entsprechende Geltung der Vorschriften über die Ortschaftsverfassung bestimmt werden. Hierdurch wird ermöglicht, dort auch ohne räumliche Trennung der Ortsteile die materiellen Regelungen der Ortschaftsverfassung einzuführen.<sup>13</sup>

Anders als in den Stadtbezirken ist bei Einführung der Ortschaftsverfassung die Bildung eines Ortschaftsrats zwingend. Dessen Mitglieder werden nach den für die Wahl der Gemeinderäte geltenden Vorschriften gewählt. Damit einhergeht eine stärkere Stellung: Über das Beratungs- und Anhörungsrecht des Bezirksbeirats hinaus hat der Ortschaftsrat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen sowie ein umfassendes Informationsrecht.<sup>14</sup> Der Gemeinderat kann ihm zudem durch Hauptsatzung bestimmte Angelegenheiten, die die Ortschaft betreffen, zur Entscheidung übertragen. Ausgenommen hiervon sind vorlage- und genehmigungspflichtige Beschlüsse sowie Angelegenheiten, die auch

---

11 I. d. F. v. 24.7.2000 (GBl. S. 582, ber. S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.11.2010 (GBl. S. 793).

12 Vgl. Ade, § 65 Erl. 2; Sixt in Kunze/Schmid, § 65 Rn. 6.

13 Vgl. Ade, § 65 Erl. 4.

14 Vgl. Metzger/Sixt, Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, 6. Auflage, Stuttgart u. a. 2009, S. 37.

auf beschließende Ausschüsse nicht übertragen werden können. Hierzu zählen die Übernahme freiwilliger Aufgaben, der Erlass von Satzungen und Rechtsverordnungen, die Entscheidung über die Durchführung eines Bürgerentscheids oder die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens sowie die Übertragung von Aufgaben auf den Bürgermeister.<sup>15</sup>

Unmittelbar demokratische Sachentscheidungsrechte auf Orts- bzw. Stadtbezirksebene kennt das baden-württembergische Kommunalrecht nicht. So sind zwar die Vorschriften über die Bürgerversammlung nach § 20 a GO bzw. über den Bürgerantrag nach § 20 b GO entsprechend auf Ortschaften anzuwenden, sodass eine qualifizierte Minderheit der Einwohner die Einberufung einer Versammlung zur Erörterung wichtiger Angelegenheiten oder die Behandlung einer bestimmten Angelegenheit im Ortschaftsrat verlangen kann. Dies gilt aber nicht für § 21 GO, der Bürgerbegehren und Bürgerentscheid regelt. Diese können sich nur auf Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde beziehen, für die der Gemeinderat zuständig ist. Das ist bei Übertragung der Entscheidungszuständigkeit auf den Ortschafts- bzw. im Falle dessen unmittelbarer Wahl auf den Bezirksbeirat aber nicht (mehr) der Fall. Auch eine analoge Anwendung des § 21 GO auf Stadtbezirke oder Ortschaften scheidet aus. Denn insoweit ist zu berücksichtigen, dass in den unmittelbar vorstehenden Vorschriften, nämlich §§ 20 a f. GO, die Anwendbarkeit auf Ortschaften ausdrücklich geregelt ist.

Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf Ortschaftsebene war bereits Gegenstand von Landtagsberatungen. So brachten SPD und GRÜNE Gesetzentwürfe zur Änderung von Gemeinde- und Landkreisordnung in den Landtag ein, die den Anwendungsbereich unmittelbarer Gemeindedemokratie deutlich erweitert hätten.<sup>16</sup> In der Parlamentsdebatte vor der Ablehnung der Anträge spielte die Ortsebene allerdings nur eine untergeordnete Rolle. So führte *Minister Dr. Schäuble*

---

15 Nach Ade, § 70 Erl. 5 kommen für eine Übertragung der Beschlusszuständigkeit auf den Ortschaftsrat insbesondere in Betracht: Angelegenheiten der in der örtlichen Verwaltung eingesetzten Gemeindebediensteten, die Ausgestaltung, Erhaltung und Benutzung von Einrichtungen und Anlagen einschließlich Straßen und Gewässern, deren Bedeutung nicht über den Bereich der Ortschaft hinausgeht, Vermögensangelegenheiten und Grundstücksverwaltung für in der Ortschaft belegene gemeindeeigene Grundstücke, Förderung des örtlichen Vereinswesens, Angelegenheiten der örtlichen Feuerwehr, Vergabeentscheidungen für Maßnahmen in der Ortschaft sowie die Benennung von Straßen. Vgl. auch Sixt, a. a. O., § 70 Rn. 7.

16 LT-Drs. 12/4888 bzw. 12/4892.

(CDU) im Rahmen der ersten Lesung aus, die Verantwortung u. a. der Ortschaftsräte müsse erhalten werden: »Wir sind im Gegenteil [...] dankbar, dass wir auch in schwierigen Zeiten so viele engagierte Bürgerinnen und Bürger finden, die sich immer noch für ein solches, manchmal mehr als undankbares Ehrenamt zur Verfügung stellen.«<sup>17</sup> In der 13. Wahlperiode stellten dann die Fraktionen von SPD und GRÜNEN abermals einen Antrag, der u. a. beinhaltete, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf die Ortschaftsebene zu erstrecken. Begründet wurde dies als »logische Fortsetzung der Mitwirkungsrechte auf kleinere verfasste Einheiten.«<sup>18</sup> In einer Stellungnahme vom 24.5.2005 empfahl der Gemeindetag Baden-Württemberg, das Ansinnen abzulehnen: »Eine solche Ausweitung der Demokratie widerspricht dem Prinzip der Einheitsgemeinde. Die Einführung von Bürgerbeteiligungen auf Ortschafts- und Bezirksebene schränkt wesentliche Entscheidungsrechte der Mehrheit der Bürger einer Gesamtgemeinde deutlich ein.«<sup>19</sup> Auf die Ortschaftsebene wurde während der Landtagsberatungen zu dem Antrag abermals kaum eingegangen. So betonte der *Abg. Theurer* (FDP/DVP) in der ersten Lesung, die »Regelentscheidungen« sollten weiter in Gemeinde- und Ortschaftsräten getroffen werden, ohne dabei auszuführen, weshalb unmittelbare Demokratie auf der Ebene der Gesamtgemeinde in gewissem Umfang, auf Teilgemeindeebene dagegen schlechterdings überhaupt nicht statthaft sein sollte.<sup>20</sup> Im Bericht des Innenausschusses vom 13.7.2005 kommt das Wort »Ortschaft« nicht ein einziges Mal vor, und auch im Rahmen der Schlussaussprache im Landtag vor der Ablehnung des Antrags wurde die Ortschaftsebene weder von Befürwortern noch von Gegnern des Antrags ernsthaft diskutiert.<sup>21</sup>

---

17 PlPr 12/83 v. 22.3.2000, S. 6643 ff., 6652 (1. Lesung). Vgl. auch PlPr 12/98 v. 22.11.2000, S. 7680 ff. (2. Lesung).

18 LT-Drs. 13/4263; ausgearbeitet worden war der Gesetzentwurf von einem Bündnis aus NABU, DGB und Mehr Demokratie e. V., vgl. dazu den Redebeitrag des *Abg. Birzele*, PlPr 13/93 v. 1.6.2005, S. 6566.

19 LT-Drs. 13/4355, S. 8.

20 Vgl. PlPr 13/93 v. 1.6.2005, S. 6570 f.

21 Vgl. LT-Drs. 13/4495; PlPr 13/97 v. 27.7.2005, S. 6910 ff.

## 2. Bayern

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern<sup>22</sup> kennt Stadtbezirke in Art. 60 und Ortssprecher in Art. 60a.

Die Bildung von Stadtbezirken ist für Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern zwingend, im Übrigen steht sie im Ermessen des Gemeinderats.<sup>23</sup> Ebenfalls fakultativ ist die Bildung von Bezirksausschüssen in den Stadtbezirken; lediglich für Städte mit mehr als einer Million Einwohnern (München) besteht eine entsprechende Verpflichtung. Der Stadtrat und in Angelegenheiten der laufenden Verwaltung der erste Bürgermeister können den Bezirksausschüssen in diesem Fall eigene Entscheidungsrechte übertragen. Ist dies erfolgt, werden die Mitglieder des Bezirksausschusses unmittelbar durch die Gemeindebürger gewählt, und zwar in der Regel gleichzeitig mit den Mitgliedern des Stadtrats. Sofern dem Bezirksausschuss keine Entscheidungszuständigkeiten übertragen werden, hat dessen Zusammensetzung entsprechend dem Wahlergebnis der Stadtratswahlen im jeweiligen Wahlbezirk zu erfolgen.

Soweit Bezirksausschüssen Angelegenheiten zur Entscheidung übertragen sind, können kraft ausdrücklicher Regelung in Art. 18a Abs. II GO auch innerhalb des Stadtbezirks Bürgerbegehren und Bürgerentscheide durchgeführt werden. Stimmberechtigt sind die im Stadtbezirk wohnhaften Gemeindebürger. Diese Regelung, die seit 1995 besteht, ging wie die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern überhaupt auf eine Initiative des Vereins »Mehr Demokratie in Bayern e.V.« zurück und wurde durch Volksbegehren mit anschließendem Volksentscheid durchgesetzt.<sup>24</sup>

Neben den Bestimmungen über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind auf Stadtbezirke auch die Einberufung einer Bürgerversammlung auf Antrag einer qualifizierten Minderheit, Art. 18 GO, sowie auf Stadtbezirke

---

22 I. d. F. d. Bekanntmachung v. 22.8.1998 (GVBl. S. 797), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27.7.2009 (GVBl. S. 400).

23 Vgl. Grasser in Dillmeier, Art. 60 Erl. 1.

24 Vgl. Neumann, a. a. O., S. 120 ff.; Knemeyer, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, in: Knemeyer (Hrsg.), Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, Stuttgart u. a. 1996, S. 9 ff.; Hahnzog, Auch in Bayerns Kommunen: Weg von der Zuschauerdemokratie - hin zur lebendigen Mitmachdemokratie, in: Alternativen - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid vor der Neufassung (Hrsg.: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit), München 1998, S. 35, 37 ff.; Seipel/Mayer, Triumph der Bürger! Mehr Demokratie in Bayern - und wie es weitergeht, München 1997, S. 17 ff.

mit Bezirksausschüssen die Regelungen über Bürgeranträge, Art. 18b GO, anwendbar. Diese beinhalten jedoch keine unmittelbaren Sachentscheidsmöglichkeiten.

In Gemeindeteilen, die am 18.1.1952 noch ganze<sup>25</sup> selbständige Gemeinden waren, im Gemeinderat nicht vertreten sind und für die kein Bezirksausschuss besteht, hat der erste Bürgermeister auf Antrag eines Drittels der im Ortsteil ansässigen Gemeindebürger eine Ortsversammlung einzuberufen. Diese wählt dann in geheimer Wahl einen Ortssprecher aus ihrer Mitte. Der Ortssprecher kann, ggf. beschränkt auf die Wahrnehmung örtlicher Angelegenheiten, an den Gemeinderatssitzungen mit beratender Stimme teilnehmen und Anträge stellen.

Auffällig an der Regelung in Art. 60a GO ist neben der sichtbar werden Residualrolle der Gemeindeversammlung, dass es sich vorliegend um ein Verfahren unmittelbarer Gemeindedemokratie handelt. Denn der Wahl durch die Ortsversammlung vorgelagert und von der Gemeindeordnung vorausgesetzt ist die in der Ortsversammlung mit einfacher Mehrheit zu treffende Entscheidung, ob dem Antrag auf Wahl eines Ortssprechers Folge geleistet werden soll.<sup>26</sup>

### 3. Brandenburg

Die Kommunalverfassung des Landes Brandenburg<sup>27</sup> kennt in §§ 45 ff. auf Teilgemeindeebene die Bildung von Ortsteilen. Diese ist zunächst in amtsfreien Gemeinden zulässig, wenn ausreichend große, räumlich getrennte Gemeindeteile vorhanden sind, sowie unabhängig davon auch in amtsangehörigen Gemeinden bei Gemeindezusammenschlüssen. Jedoch darf dann für jede am Zusammenschluss beteiligte Gemeinde nur ein Ortsteil gebildet werden, es sei denn, eine Gemeinde hatte bereits zuvor Ortsteile gebildet oder es sind in ihrem Gebiet ausreichend große, räumlich getrennte Gemeindeteile vorhanden.<sup>28</sup>

Im Falle der Einrichtung von Ortsteilen ergeben sich verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten: ein Ortsteil kann mit oder ohne Ortsteilvertre-

---

25 Vgl. Hölzl/Hien/Huber, Art. 60a Erl. 2.1.

26 Vgl. Glaser, Art. 60a Rn. 6; Schmidt, a. a. O., S. 89.

27 In der Fassung der Bekanntmachung v. 18.12.2007 (GVBl. S. 286), zuletzt geändert durch VfBbg-Entscheidung 45/09 v. 15.4.2011 (GVBl. I Nr. 6 S. 1).

28 Mit dieser Regelung sollten Gemeindezusammenschlüsse erleichtert werden, vgl. Schumacher in KVR BbgKVerf, § 45 Erl. 3.1.

tung gebildet werden. Soll eine Ortsteilvertretung eingerichtet werden, so wird ein Ortsbeirat oder ein Ortsvorsteher unmittelbar durch die im Ortsteil wahlberechtigten Bürger gewählt. In Ortsteilen mit bis zu 500 Einwohnern kann die Wahl in einer Bürgerversammlung erfolgen. Wird ein Ortsbeirat gewählt, so wählt dieser den Ortsvorsteher aus seiner Mitte als Vorsitzenden.

Der Ortsbeirat bzw. der unmittelbar gewählte Ortsvorsteher sind vor Beschlussfassung der Gemeindevertretung oder des Hauptausschusses in bestimmten Angelegenheiten anzuhören. Zudem können sie zu allen den Ortsteil betreffenden Angelegenheiten Vorschläge unterbreiten und Anträge stellen.

Daneben können dem Ortsbeirat jedoch durch Hauptsatzung oder Gebietsänderungsvertrag abschließend aufgezählte Entscheidungszuständigkeiten übertragen werden. Hierbei handelt es sich um die Reihenfolge von Unterhaltung, Instandsetzung und Ausbau von Straßen, Wegen und Plätzen einschließlich der Nebenanlagen, deren Bedeutung nicht über den Ortsteil hinausgeht, die Pflege des Ortsbildes, die Pflege und Ausgestaltung von öffentlichen Park- und Grünanlagen, Friedhöfen, Badestellen sowie Boots- und Kahanlegestellen in dem Ortsteil und schließlich die Unterhaltung, Nutzung und Ausstattung der öffentlichen Einrichtungen, deren Bedeutung nicht über den Ortsteil hinausgeht.

Einrichtungen unmittelbarer Demokratie auf Ortsteilebene kennt das brandenburgische Kommunalrecht nur in einem Fall: Die Aufhebung eines Ortsteils mit Ortsbeirat bedarf eines mit qualifizierter Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl gefassten Beschlusses der Gemeindevertretung sowie der Zustimmung des Ortsbeirats, alternativ bei entsprechender Bestimmung in der Hauptsatzung eines Bürgerentscheids.<sup>29</sup> Ebenfalls eines Bürgerentscheids bedarf es bei der Auflösung einer Ortschaft mit direkt gewähltem Ortsvorsteher, sofern der Ortsvorsteher der Auflösung widerspricht. Diese Regelungen gelten auch für den Fall, dass die Ortschaft bestehen bleiben, die Ortsteilvertretung aber abgeschafft werden soll. Die Aufhebung eines Ortsteils ohne Ortsteilvertretung ist nur zulässig, wenn sich die Stimmberechtigten des Ortsteils in einem durchzuführenden Bürgerentscheid nicht für den Erhalt des Ortsteils ausgesprochen haben.

---

29 Rechtspolitischer Grund dieser Regelung soll sein, dass ggf. nicht genügend Kandidaten für die ehrenamtlichen Funktionen im Ortsteil zur Verfügung stehen und in der Folge auch eine Zustimmung des Ortsbeirats nicht mehr eingeholt werden kann, vgl. Schumacher in KVR BbgKVerf, § 448 Erl. 3.5.

Demgegenüber handelt es sich bei der Wahl des Ortsbeirats bzw. des Ortsvorstehers, die in Ortschaften mit bis zu 500 Einwohnern im Rahmen einer Bürgerversammlung stattfinden kann, nicht um eine Einrichtung sachunmittelbarer Demokratie. Denn der Bürgerversammlung kommt außer der Wahl selbst eine weitere Funktion, insbesondere die Entscheidung über das »ob« der Wahl, nicht zu.<sup>30</sup>

Auch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide für den Fall der Übertragung von Entscheidungszuständigkeiten auf den Ortsbeirat sind anders als auf Gemeindeebene nicht vorgesehen.<sup>31</sup> Das Ministerium des Innern hat im Bericht zur Evaluierung der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg vom 6.2.2012 insoweit keinen Änderungsbedarf gesehen.<sup>32</sup> Dies wurde im Rahmen der Anhörung des Innenausschusses am 10.5.2012 kontrovers diskutiert. Zur Sitzung am 6.9.2012 lag ein Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vor, mit dem gefordert wird, einen Bürgerentscheid hinsichtlich Angelegenheiten, die nur einen Ortsteil, nicht jedoch die ganze Gemeinde betreffen, auch auf Ortsteilebene zu ermöglichen.<sup>33</sup> Über den Antrag wurde bisher nicht entschieden.<sup>34</sup>

#### 4. Hessen

Die Hessische Gemeindeordnung<sup>35</sup> regelt in §§ 81 f. das Recht der Ortsbeiräte. Danach können in Gemeinden durch Beschluss der Gemeindevertretung Ortsbezirke gebildet werden. Die Bildung von Ortsbezirken führt zwingend zur Einrichtung eines Ortsbeirats. Dessen Mitglieder werden von den Bürgern des Ortsbezirks gleichzeitig mit den Mitgliedern der Gemeindevertretung gewählt.

Der Ortsbeirat ist zu allen wichtigen Angelegenheiten anzuhören, die den Ortsbezirk betreffen, wozu auch der Entwurf des Haushaltsplans zählt. Er hat ein Vorschlagsrecht in allen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk angehen, und zu den Fragen Stellung zu nehmen, die ihm von Gemeindevertretung oder Gemeindevorstand vorgelegt werden.

---

30 Missverständlich insoweit Schumacher in KVR BbgKVerf, § 45 Erl. 4.2.

31 Vgl. Schumacher, a. a. O.; Grünwald in Muth, § 48 Rn. 2.

32 Vgl. LT-Drs. 5/4747.

33 Vgl. Protokolle des Ausschusses für Inneres, P-AI 5/32-1, S. 26 ff., 48 ff. und P-AI 5/35, S. 4 und Anl. 1.

34 Stand: 28.11.2012.

35 I. d. F. d. Bekanntmachung v. 7.3.2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.3.2010 (GVBl. S. 119).

Entscheidungsrechte des Ortsbeirats sieht die Hessische Gemeindeordnung demgegenüber nur fakultativ vor. So kann die Gemeindevertretung dem Ortsbeirat widerruflich<sup>36</sup> bestimmte Angelegenheiten oder bestimmte Arten von Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung übertragen, wenn dadurch die Einheit der Verwaltung der Gemeinde nicht gefährdet wird. Dem Ortsbeirat sind dann die zur Erledigung seiner Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung zu stellen. Teilweise ist eine Übertragung der Entscheidungszuständigkeit jedoch unzulässig. Hierzu zählen der Erlass von Satzungen, die Errichtung, Übernahme, Erweiterung oder Veräußerung öffentlicher Einrichtungen und die Übernahme neuer Aufgaben, hinsichtlich derer keine gesetzliche Verpflichtung besteht. Folge der Einschränkungen ist, dass der Übertragung von Entscheidungsrechten auf den Ortsbeirat in der hessischen Verwaltungspraxis keine große Bedeutung zukommt.<sup>37</sup>

Soweit eine Entscheidungszuständigkeit des Ortsbeirats besteht, sind kraft ausdrücklicher Verweisung auf § 8b HGO Bürgerbegehren und Bürgerentscheid statthaft.<sup>38</sup>

## 5. Mecklenburg-Vorpommern

Die Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern<sup>39</sup> sieht in § 42 vor, dass die Stadtvertretung in kreisfreien und großen kreisangehörigen Städten für Ortsteile Ortsteilvertretungen wählen kann. Andere als kreisfreie und große kreisangehörige Gemeinden können für eingemeinde-

---

36 Die Widerruflichkeit bezieht sich dabei auf die Aufgabenübertragung als solche, nicht auf einzelne Angelegenheiten, vgl. Müller, Die Bürgerbeiräte in den Großstädten der Bundesrepublik, jur. Diss. Mainz 1971, S. 236; Wagner, a. a. O., S. 189 (Fn. 563).

37 Vgl. Schardt, Taschenbuch für Ortsbeiräte, 9. Auflage, Stuttgart u. a. 2001, S. 53; Schmidt, a. a. O., S. 94.

38 Die Beschränkung auf Angelegenheiten, die dem Ortsbeirat zur endgültigen Beschlussfassung übertragen worden sind, folgt daraus, dass nach § 8b HGO ein Bürgerentscheid lediglich in wichtigen Angelegenheiten zulässig ist, vgl. Schmidt/Kneip, § 82 Rn. 12. Zur historischen Entwicklung vgl. Fischer, Die Hessische Ortsbezirksverfassung, Wiesbaden 2010, S. 64, 69.

39 I. d. F. der Bekanntmachung v. 8.6.2004 (GVOBl. S. 205), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.7.2010 (GVOBl. S. 366).

te Gebiete Ortsteilvertretungen bilden, wobei es auf den Zeitpunkt der Eingemeindung nicht ankommt.<sup>40</sup>

Die Wahl der Ortsteilvertreter erfolgt durch die Gemeindevertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl, wobei die Hauptsatzung jedoch bestimmen kann, dass das Ergebnis der Kommunalwahlen im jeweiligen Ortsteil bei der Besetzung der Ortsteilvertretung zu berücksichtigen ist. Wählbar sind neben Einwohnern des Ortsteils Gemeindevertreter.

Möglich ist auch, dass sich die Gemeindevertretung für die Wahl eines einzelnen Ortsteilvertreters entscheidet. Macht sie hiervon Gebrauch, so handelt es sich um eine Ausprägung des Ortsvorstehermodells.<sup>41</sup>

Die Ortsteilvertretung ist über alle für den Ortsteil wichtigen Angelegenheiten zu unterrichten. Ihr Vorsitzender bzw. ebenso ein einzelner Ortsteilvertreter ist in der Gemeindevertretung und ihren Ausschüssen rede- und antragsberechtigt, soweit Angelegenheiten des Ortsteils betroffen sind. Zudem kann er Einwohnerversammlungen für den Ortsteil einberufen, wenn dies in der Hauptsatzung geregelt ist.

Nicht vorgesehen sind demgegenüber Sachentscheidungsbefugnisse der Ortsteilvertretung. Auch Einrichtungen unmittelbarer Demokratie in den Ortsteilen kennt das mecklenburg-vorpommerische Kommunalrecht nicht.

## 6. Niedersachsen

Das niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz<sup>42</sup> regelt in §§ 90 ff. das Recht der Ortschaften und Stadtbezirke. Danach können Gebietsteile einer Gemeinde, deren Einwohner eine engere Gemeinschaft bilden, durch die Hauptsatzung zu Ortschaften bestimmt werden. In kreisfreien Städten oder Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern können für das gesamte Stadtgebiet Stadtbezirke eingerichtet werden. In allen Fällen ist die Einrichtung von Ortschaften bzw. Stadtbezirken demnach fakultativ.

Materiell entsprechen die Vorschriften für Ortschaften denen für Stadtbezirke weitgehend. Jedoch kann in Ortschaften zwischen dem Ortsrats- und dem Ortsvorstehermodell entschieden werden, während in Stadtbezirken verbindlich Stadtbezirksräte zu wählen sind.

---

40 Vgl. Pfützner/Vieweg/Bitto in KVR GO MV, § 42 Erl. 3.1.

41 Vgl. Schmidt, a. a. O., S. 95.

42 I. d. F. v. 17.12.2010 (GVBl. S. 576), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.11.2011 (GVBl. S. 422).