

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung	1
2	Institutionelle Formen der demokratischen Mitbestimmung unterhalb der kommunalen Ebene	2
2.1	Die Entwicklung des Konzepts der Bezirke im preußischen Herrschaftsbereich	2
2.1.1	Ursprung der Bezirke in der Steinschen Städteordnung von 1808.....	2
2.1.2	Einschränkung in der Revision von 1831	2
2.1.3	Erweiterung des Anwendungsbereichs des eingeschränkten Konzepts	3
2.1.4	Erweiterung des Konzepts für Stadtgemeinden.....	3
2.1.5	Alternative Konzepte im preußischen Herrschaftsbereich	4
2.1.6	Groß-Berlin.....	5
2.2	Situation in der Vorkriegsverfassung anderer deutscher Länder.....	5
2.3	Nachkriegsverfassung.....	7
2.3.1	Baden-Württemberg	8
2.3.1.1	Erste Regelung der Nachkriegsverfassung	8
2.3.1.2	Kommunale Gebietsreformen der 70er-Jahre.....	9
2.3.1.3	Heutige Rechtslage	9
2.3.1.3.1	Voraussetzungen.....	9
2.3.1.3.2	Einführung	10
2.3.1.3.3	Örtliche Vertretung.....	10
2.3.1.3.3.1	Wahl und Amtszeit	10
2.3.1.3.3.2	Kompetenzen	10
2.3.1.3.3.3	Vorsitz	10
2.3.1.3.4	Örtliche Verwaltung	11
2.3.2	Nordrhein-Westfalen	11
2.3.2.1	Ausgangslage in der Nachkriegsgemeindeordnung	11
2.3.2.2	Kommunale Gebietsreformen der 70er-Jahre.....	12

2.3.2.3	Heutige Rechtslage	13
2.3.2.3.1	Örtliche Vertretung in Stadtbezirken.....	13
2.3.2.3.2	Örtliche Vertretung in Ortschaften	13
2.3.2.3.2.1	Ortsvorsteher	13
2.3.2.3.2.2	Bezirksausschuss	13
2.3.2.3.3	Örtliche Verwaltung	14
2.3.3	Stadtstaaten.....	14
2.3.3.1	Berlin	14
2.3.3.2	Hamburg	15
2.3.3.3	Bremen	15
2.3.4	Zwischenfazit: Typologie landesrechtlicher Regelungen.....	15
2.4	Anwendung durch Ortsrecht.....	16
3	Demokratiethoretische Legitimation	17
3.1	Demokratiebegriff	17
3.1.1	Demokratie als Volksherrschaft	17
3.1.2	Volk als Legitimationssubjekt	17
3.2	Besonderheiten der Legitimation der kommunalen Ebene.....	18
3.2.1	Selbstverwaltung als Legitimationsgrundlage.....	18
3.2.2	Gemeindevolk als Legitimationssubjekt	19
3.2.3	Alternativkonzeption	20
3.3	Probleme bei der Legitimation von Vertretungen unterhalb der kommunalen Ebene	21
3.3.1	Volk als Legitimationssubjekt	22
3.3.1.1	Gemeindevolk.....	22
3.3.1.2	Bezirksvolk.....	23
3.3.2	Individuum als Legitimationssubjekt: Funktionale Selbstverwaltung	24
3.3.3	Stellungnahme	25
3.3.3.1	Demokratieprinzip des Art. 20 GG.....	25
3.3.3.2	Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG	27

3.4	Kontext der Gemeindestrukturreformen.....	27
4	Problemlösungsfähigkeit	29
4.1	Maßstab	29
4.1.1	Theoretische Einordnung.....	29
4.1.2	Vorschläge in der Literatur.....	30
4.2	Vorliegende empirische Untersuchungen.....	32
4.3	Zufriedenheit	32
4.4	Vorteile	34
4.4.1	Integrationsfunktion	34
4.4.2	Partizipationsfunktion.....	35
4.4.2.1	Kontakt zum Bürger	35
4.4.2.2	Inhaltliche Arbeit im Gremium	35
4.4.3	Identität der Ortsteile	36
4.4.4	Entlastungsfunktion	36
4.5	Nachteile.....	37
5	Fazit	38
6	Literatur	39
7	Erklärung	45

1 Einführung

Die wissenschaftliche Betrachtung demokratischer Mitbestimmung in der kommunalen Selbstverwaltung – sei sie politikwissenschaftlicher oder rechtswissenschaftlicher Natur – endet nach unten hin meist mit der Betrachtung des Gemeinderats. Allenfalls am Rande werden die Gremien unterhalb der Ebene der Gesamtkommune dargestellt, die in allen Gemeindeordnungen des heutigen Deutschlands geregelt sind. Auch in anderen europäischen Ländern gibt es ähnliche Ansätze.¹

Dieses Gebiet der Kommunalpolitik soll in dieser Arbeit in demokratietheoretischer Hinsicht aufgehellert werden. Demokratietheorien lassen sich unterteilen in philosophisch-normativ bewertende Ansätze und empirisch-analytische Ansätze mit dem Ziel, tatsächliche politische Institutionen, Prozesse und Entscheidungsinhalte zu beschreiben.² Der Untersuchungsauftrag dieser Arbeit verbindet mit seiner Frage nach (normativer) Legitimität und (empirischer) Problemlösungsfähigkeit diese beiden Ansätze. Dabei muss sich die Betrachtung aus Gründen des Umfangs auf das heutige Bundesgebiet beschränken. Dies heißt zum einen in örtlicher Hinsicht, dass entsprechende Ansätze in anderen europäischen Ländern grundsätzlich nicht betrachtet werden können. Zum anderen heißt dies in inhaltlicher Hinsicht, dass bei der Legitimationsfrage das durch das Grundgesetz vorgegebene Legitimationsmodell maßgeblich sein muss, also alternative Demokratiemodelle oder gar demokratiefeerne Legitimationsmodelle keine Berücksichtigung finden können.

Um diesem Auftrag nachkommen zu können, müssen zunächst die institutionellen Formen dieser Gremien im heutigen Bundesgebiet ausgehend von ihrer ideengeschichtlichen Entwicklung nachgezeichnet werden. Anschließend soll der derart dargestellte institutionelle Rahmen demokratietheoretisch hinsichtlich seiner Legitimation und seiner Verfassungsmäßigkeit untersucht werden. Schließlich soll untersucht werden, ob der institutionelle Rahmen tatsächlich geeignet ist, demokratietheoretisch feststellbare Probleme zu lösen. Hierzu ist zunächst festzustellen, welche Probleme analytische Demokratietheorien allgemein feststellen. Anschließend sollen die vorhandenen empirischen Untersuchungen daraufhin ausgewertet werden, ob diese Probleme auch tatsächlich gelöst werden.

¹ Überblick bei *Hlépas/Kersting/Kuhlmann/Swianiewicz/Teles*: Sub-Municipal Governance in Europe; *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 48-52; zu europäischen Großstädten *Deutelmöser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 173-181.

² *Schmidt*, in: Oberreuter (Hrsg.): Staatslexikon, S. 1226ff., hier: S. 1226-1227.

2 Institutionelle Formen der demokratischen Mitbestimmung unterhalb der kommunalen Ebene

2.1 Die Entwicklung des Konzepts der Bezirke im preußischen Herrschaftsbereich

2.1.1 Ursprung der Bezirke in der Steinschen Städteordnung von 1808

Die auf *Freiherr vom Stein* zurückgehende preußische Städteordnung von 1808³ – die als die erste Konstituierung des modernen, selbstverwaltungsorientierten Gemeindeverfassungsrechts gilt⁴ – ersetzte das bisherige Privilegiensystem durch ein egalitäres Bürgerrecht, unter anderem indem sie die ständische oder klassenweise Wahl durch eine Wahl nach Bezirken ersetzte.⁵ Dementsprechend hatten die Bezirke als Gliederungen unterhalb der kommunalen Ebene in der Städteordnung von 1808 eine zentrale Rolle, insbesondere zur Durchsetzung der Partizipationsideen *Freiherr vom Steins*⁶, also insbesondere auch für die Legitimation der Gemeindevertretung als Ganzes. Sie wurden prominent in deren § 11 als bereits ab 800 „Seelen“ zwingende Untergliederung definiert, nach § 12 benannt und gem. § 13 mit einem eigenen Bezirksvorsteher versehen, dessen Wahl § 163 regelte; materiell spielten sie insbesondere im Wahlrecht der §§ 72ff. sowie als Unterbehörde des Magistrats mit eigenen Zuständigkeiten gem. § 182 eine tragende Rolle.⁷

2.1.2 Einschränkung in der Revision von 1831

Schon mit der Revision der Städteordnung 1831⁸ wurde die Rolle der Bezirke zurückgedrängt: Der in deren § 10 enthaltene Begriff „Stadtbezirk“ bezieht sich inhaltlich auf § 5 und damit auf das gesamte Stadtgebiet; eine zentrale Definition des Bezirks oder gar eine zwingende Einteilung in Bezirke ist nicht mehr vorgesehen. Im Wahlrecht ist eine Einteilung der Wahlversammlungen nach Bezirken gem. § 51 der Städteordnung 1831 zwar für „größere Städte“ noch eine Möglichkeit, der aber die Alternative des Klassenwahlrechts gegenübersteht. Der Bezirksvorsteher hat keine zentrale Rolle im Wahlrecht mehr, sondern ist nach § 97 der Städteordnung 1831 nur noch zu wählen „wo es der Umfang der Stadt nötig macht“ und bildet dann lediglich eine Unterbehörde des Magistrats mit beschränkter Zuständigkeit für die örtlichen Angelegenheiten. Die Einteilung in Bezirke diente damit nicht mehr demokratischer

³ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 4.

⁴ *Engeli/Haus*: Quellen, S. 101; aA *Deutelmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 33.

⁵ *Burg*: Die Steinsche Städteordnung und Westfalen, Abschnitt 1.3.

⁶ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 1.

⁷ Zur Durchsetzung der Fassung von 1808 (dort Ordnungsnummer 4) mit Funktionen des Bezirks und seines Bezirksvorstehers – insbesondere im Vergleich zu späteren Fassungen und anderen Gemeindeordnungen – siehe das Register bei *Engeli/Haus*: Quellen, S. 803, Stichworte Bezirke/Bezirksvorsteher.

⁸ Ebd., Nr. 7.

Mitbestimmung, sondern vornehmlich administrativen Zwecken.⁹ Sie war auch kein zwingendes Recht mehr.

2.1.3 Erweiterung des Anwendungsbereichs des eingeschränkten Konzepts

Beschränkt auf diesen verwaltungstechnischen Anwendungsbereich wurde das Konzept an sich jedoch beibehalten. Es wurde sogar in angepasster Form für die Landgemeinden übernommen, wodurch der Anwendungsbereich in sachlicher und örtlicher Hinsicht erweitert wurde. So kannte § 82 der Westfälischen Landgemeindeordnung von 1841¹⁰ (bzw. § 42 der Fassung von 1856¹¹) Dorf- und Bauernschaftsvorsteher, deren gesetzliche Regelung vom Wortlaut stark an die Städteordnung erinnert. Dasselbe gilt für die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz von 1845¹², welche diesen Katalog in § 77 auch noch um den (bisher lediglich für Stadtgemeinden verwendeten) Begriff „Bezirksvorsteher“ erweiterte. Auch in den ersten Versuch einer Gemeindeordnung für alle preußischen Gemeinden von 1850¹³ fand das Konzept Einzug; dort wurde es in § 27 Abs. 3-4 geregelt.

2.1.4 Erweiterung des Konzepts für Stadtgemeinden

Mit der Preußischen Städteordnung von 1853¹⁴ wurde die Bezirkseinteilung gem. ihrem § 60 für große Städte wieder pflichtig. Der örtliche Geltungsbereich dieses Konzepts wurde mit § 55 der Städteordnung für die Rheinprovinz von 1856¹⁵, § 60 der Städteordnung für die Provinz Westphalen von 1856¹⁶, § 67 des Gemeindeverfassungsgesetzes für die Stadt Frankfurt am Main von 1876¹⁷ sowie in optionaler Form in § 62 der Schleswig-Holsteinischen Städteordnung von 1869¹⁸ und § 65 der Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau 1897¹⁹ sukzessive ausgeweitet.

Vom Wahlrecht als zentralen Legitimationsakt der Gemeindevertretung wurde die Bezirkseinteilung jedoch rasch abgekoppelt. Mit § 13 der preußischen Städteordnung von 1853 wurde die 1831 noch vorgesehene egalitäre Wahl nach Bezirken endgültig durch das Dreiklassenwahlrecht ersetzt. Eine Einteilung in Wahlbezirke war – innerhalb der Klassen – nach § 14 noch möglich, diese wurden aber „dazu gebildet“, waren also unabhängig von den (Verwal-

⁹ So auch *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 1; vgl. auch *von Loebell*, DÖV 1979, 425, 425; im Anschluss daran PdK-NW-B1/*Winkel*: § 35, September 2017, S. 1-2, wobei die letzten beiden allerdings nur von der Städteordnung 1831 als Ursprung der Bezirke ausgehen.

¹⁰ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 10.

¹¹ verfassungen.de: Verfassungen Preußens - Kommunalverfassungen und Kommunalrecht.

¹² *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 11.

¹³ Ebd., Nr. 12.

¹⁴ Ebd., Nr. 14.

¹⁵ Ebd., Nr. 15.

¹⁶ verfassungen.de: Verfassungen Preußens - Kommunalverfassungen und Kommunalrecht.

¹⁷ Ebd.

¹⁸ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 16.

¹⁹ verfassungen.de: Verfassungen Preußens - Kommunalverfassungen und Kommunalrecht.

tungs-)bezirken und es bestand wohl auch die Möglichkeit unterschiedlicher Bezirke für unterschiedliche Klassen. Die Bildungsvorschrift des § 14 lautete:

„Die Anzahl und die Grenzen der Wahlbezirke, sowie die Anzahl der von einem jeden derselben zu wählenden Stadtverordneten, werden nach Maßgabe der Zahl der stimmfähigen Bürger von dem Magistrat festgesetzt.“

Eine inhaltliche Grenzfestsetzung war lediglich für Ortschaften vorgesehen:

„Enthält eine Stadtgemeinde mehrere Ortschaften, so kann dieselbe mit Rücksicht hierauf in Wahlbezirke eingeteilt werden.“

Entsprechende Regelungen finden sich auch in den anderen im vorherigen Absatz genannten Städteordnungen.

Durch diese Städteordnungen wurde also die Verwaltungsfunktion gestärkt, während die eigentlich von *Freiherr vom Stein* vorgesehene egalitäre Legitimationsfunktion der bezirksabhängigen Wahlen schnell aufgegeben wurde. Gleichzeitig findet sich damit erstmals selbst in den Städten das Konzept der Ortschaften.

2.1.5 Alternative Konzepte im preußischen Herrschaftsbereich

Dieses Konzept der Ortschaften als Wahlbezirke wurde dann auch in § 51 der Preußischen Landgemeindeordnung von 1891²⁰ sowie der Landgemeindeordnung für die Provinz Schleswig-Holstein von 1892²¹ aufgegriffen, die dafür das Konzept der Bezirke mit Bezirksvorsteher aufgaben. § 128 dieser Ordnungen, der Zweckverbände vorsah, zeigt zudem, dass diese Ordnungen von eher kleineren Gemeinden und stärkerer interkommunaler Zusammenarbeit ausgingen, also die untergemeindliche Ebene weniger stark betrachten mussten.

Die Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau von 1897²² trifft inhaltlich dieselben Regelungen in § 22 bzw. § 100.

Strukturell weniger an den übrigen preußischen Ordnungen orientiert ist die Hohenzollernsche Gemeindeordnung von 1900²³. Diese ist sogar noch stärker an kleineren Ortschaften orientiert. Daher kennt sie in § 102 „zusammengesetzte Gemeinden“ mit Einzelortschaften mit eigenem Vermögen oder besonderer Gemarkung. Für diese Angelegenheiten besteht dann eine eigenständige Ortsversammlung, welche diesbezüglich die Aufgaben der sonst entscheidenden Gemeindeversammlung übernimmt.

Mit der Gebietsreform im rheinisch-westfälischen Industriebezirk 1929 wurde in § 42 des entsprechenden Einführungsgesetzes das Konzept einer – vom Bezirksvorsteher unabhängigen – örtlichen Verwaltung mit eigener unmittelbarer demokratischer Legitimation vorgesehen, dass jedoch nur in Ausnahmefällen genutzt wurde.²⁴

²⁰ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 20.

²¹ verfassungen.de: Verfassungen Preußens - Kommunalverfassungen und Kommunalrecht.

²² Ebd.

²³ Ebd.

²⁴ *von Loebell*, DÖV 1979, 425, 425; *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 36.

2.1.6 Groß-Berlin

Die Darstellung der Entwicklung des Bezirkskonzepts in Preußen wäre ohne die Stadt Berlin unvollständig. Ihre besondere Rolle erlangte diese Stadt durch das Gesetz über die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin (Groß-Berlin-Gesetz) vom 27. April 1920, welches in § 1 zahlreiche vorher eigenständige Gemeinden zusammenschloss.²⁵ Die Bildung einer derart großen Stadtgemeinde in einer frühen Form der Gemeindegebietsstrukturreform wurde von Anfang an durch eine starke Rolle der Verwaltungsbezirke, die § 14 des Groß-Berlin-Gesetzes bildete, begleitet. Nach § 14 Abs. 3 verfügten diese über eigene Bezirksvertretungen mit eigenen Ämtern und expliziter Entlastungs- und Selbstverwaltungsfunktion. Für deren Wahl sah § 15 eine Verbindung mit den (weiterhin unterschiedlichen) Wahlbezirken vor, wodurch die Bezirke auch wieder eine Funktion im Wahlrecht erhielten.

Diese Bezirke sind aber strukturungleich zu den sonstigen in diesem Abschnitt behandelten Bezirken. Dies wird in § 29 Abs. 1 des Groß-Berlin-Gesetzes deutlich, der die Untereinteilung in „Ortsbezirke“ vorsah, die unter expliziter Inbezugnahme des § 60 der Städteordnung von 1856 ausgestaltet waren.

In Berlin wurden somit gleich zwei unterkommunale Ebenen eingezogen.

2.2 Situation in der Vorkriegsverfassung anderer deutscher Länder

Die Entwicklung unterkommunaler Ebenen war jedoch nicht auf Preußen beschränkt. Angesichts der großen Zahl²⁶ der unterschiedlichsten Entwicklungslinien ist in dieser Arbeit eine detaillierte Darstellung der verschiedenen Vorkriegsgemeindeverfassungen aller deutschen Länder unmöglich, sodass nur die wesentlichen Entwicklungslinien nachgezeichnet werden können. Die folgende Darstellung beruht im Wesentlichen auf der Analyse der von *Engeli/Haus* nach Repräsentativitätsgesichtspunkten für den Abdruck in ihrer Quellensammlung ausgewählten²⁷ Gemeindeordnungen.

Die nach der preußischen Städteordnung 1808 historisch erste Gemeindeordnung, die ebenfalls Bezirke vorsah, war danach die bayrische Gemeindeordnung von 1818²⁸, welche in §§ 89-92 – wie die preußische Städteordnung 1831 – Bezirke als Verwaltungseinheiten in größeren Städten vorsah. Für das Wahlrecht war in § 74 eine abweichende Bezirkseinteilung vorgesehen. In der Revidierten Sächsische Städteordnung von 1873²⁹ ist – anders als noch in der Fassung von 1838³⁰ – in §§ 125ff. jedoch eine entsprechende Einteilung mit Bezirksvor-

²⁵ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 21.

²⁶ Allein die Darstellung der Fundstellen bei Ebd., S. 27-44 nimmt 18 Seiten ein.

²⁷ Zu den Auswahlkriterien Ebd., S. 7.

²⁸ Ebd., Nr. 5.

²⁹ Ebd., Nr. 19.

³⁰ Ebd., Nr. 9.

steuerbestellung optional vorgesehen. In der Hannoverschen Städteordnung von 1851³¹ ist in § 41 ebenfalls eine Bezirkseinteilung vorgesehen; ob die Vertreterwahl gem. § 84 in denselben Bezirken geschah, ist unklar.

Andere Herrschaftsgebiete kamen jedoch gänzlich ohne unterkommunale Untergliederung aus. So findet sich etwa im Württembergischen Gemeindeedikt von 1822³² keine entsprechende Einteilung. Dies wurde bis zur Gemeindeordnung vom 19. März 1930³³ beibehalten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in Württemberg keine Aufteilung untergemeindlicher Ebenen bestand; vielmehr war hier möglich, die Vertretung der Gesamtgemeinde im Stil der Preussischen Städteordnung von 1808 nach Ortschaften zu wählen, d. h. jeder Teilort wählte seine eigenen Vertreter getrennt, ohne dass es zu Überhangmandaten zur Übereinstimmung mit dem gemeindeweiten Ergebnis kam³⁴.

Eine alternative Form der unterkommunalen Gliederung fand sich hingegen in §§ 140ff. des Badischen Gemeindegesetzes von 1831³⁵. Dort war bereits eine Form der Ortschaftsverfassung gegeben, in dem eine Gemeinde aus einem Hauptort und einem Nebenort bestand, wobei die Orte eigene Gemarkung und Vermögen haben konnten, welches dann im Falle des Nebenorts unter Leitung des dienstältesten Gemeinderats von einem aus den Gemeinderäten des Ortes sowie weiteren gewählten Mitgliedern zusammengesetzten Verwaltungsrat anstelle des für Gesamtgemeinde und Hauptort zuständigen Bürgermeisters verwaltet wurde. Nach § 142 Abs. 3 des Gesetzes wurde für den Gemeinderat auch hier Teilortswahl angewandt. Die Form ist allerdings keinesfalls ein badischer Alleingang; vielmehr knüpft sie an schon im Mittelalter vorhandene unterkommunale Ebenen mit eigenen Rechten und Pflichten³⁶ an.

Erwähnt werden muss in diesem Kontext auch die hohenzollernsche Idee der „zusammengesetzten Gemeinden“, die bereits in [ABSCHNITT 2.1.5](#) dargestellt wurde.

Die revidierte Gemeindeordnung von Mecklenburg-Schwerin von 1869³⁷ sieht mit dem „besonderen Schulze“ gem. § 19 ebenfalls eine Form der Ortschaftsverfassung vor.

War Bayern wie zu Beginn dieses Abschnitts dargestellt das erste Land mit einer Bezirksverfassung, so wies die Bayrische Gemeindeordnung von 1927³⁸ davon keine Spuren mehr auf. Stattdessen war diese Kommunalverfassung stark ortschaftszentriert. Die Ortschaften konnten gem. Art. 62 sogar eigenständig rechtsfähig sein. Mit der Bürgermeisterei gem. Art. 56 als höherer Ebene und dem Zweckverband nach Art. 133 wurde hier wie schon in der neueren

³¹ Ebd., Nr. 13.

³² Ebd., Nr. 6.

³³ verfassungen.de: Gesetze des Volksstaats Württemberg.

³⁴ StGH BW ESVGH 1980, 160, 163.

³⁵ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 8.

³⁶ *Wagner*: Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, S. 21.

³⁷ *Engeli/Haus*: Quellen, Nr. 17.

³⁸ Ebd., Nr. 22.

preußischen Landgemeindeentwicklung (siehe [ABSCHNITT 2.1.5](#)) der Fokus eher auf kleine Gemeinden mit starken Elementen interkommunaler Zusammenarbeit bzw. Hochzonung gelegt.

Die Deutsche Gemeindeordnung 1935³⁹ (DGO) zog einen Schlussstrich unter sämtliche dargestellten Entwicklungslinien, indem sie zugunsten des zentralistisch geprägten Führerprinzips alle innergemeindlichen Verbände auflöste.⁴⁰ Obwohl diese Änderung zwar zur Auflösung einiger Gliederungen führte, wurden andere Fälle wie etwa Berlin und Frankfurt beibehalten; auch wurde die wissenschaftliche Diskussion über diese Ebene unter Bezugnahme auf nationalsozialistisches Gedankengut durchaus fortgesetzt.⁴¹ In Hamburg wurden entsprechende Gliederungsformen sogar neu eingeführt.⁴² Zudem ist auch die Auslegung der DGO als Auflösung der Bezirks- und Ortschaftsgliederung nicht zwingend. In Betracht kommt eine Argumentation, dass auf Basis des Selbstordnungsrechts gem. §§ 3, 22 DGO eine Wiedereinführung von Bezirken und Bezirksvorstehern möglich gewesen ist.⁴³ Auch kann teleologisch argumentiert werden, dass die Auflösung untergemeindlicher Verbände eher auf selbstständige Teilorte abzielte⁴⁴, so wie sie oben für Baden und Bayern dargestellt wurden.

2.3 Nachkriegsverfassung

Die Regelungen in den Nachkriegsgemeindeordnungen, die um 1952 entstanden, sahen – wie die Ständeordnung 1831 – regelmäßig die Unterteilung in Bezirke als Kann-Bestimmungen vor.⁴⁵ Neu ist dabei insbesondere die der Bezirksvertretung nun zugeschriebene Rolle der Artikulation der Interessen der Bezirksbewohner, während vorher vorhandene Gremien eher administrative Zwecke hatten.⁴⁶ Die letzten Änderungen sind häufig auf kommunale Gebietsreformen zurückzuführen. In der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wird dabei die Einrichtung einer mit einer eigenen Bürgervertretung ausgestatteten unterkommunalen Ebene als Alternative zur Bildung besonderer Körperschaften über der gemeindlichen Ebene diskutiert.⁴⁷ Derartige Körperschaften finden sich in Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein: Den Gemeinden wurden einzelne Aufgaben entzogen und der „Verbands-gemeinde“ bzw. „Samtgemeinde“⁴⁸ bzw. dem „Amt“⁴⁹ zugewiesen.⁵⁰ Ein weiterer Weg ist die

³⁹ Ebd., Nr. 24.

⁴⁰ Schwarz, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 2; genauer Wagner: Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, S. 33-34.

⁴¹ Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 37-38.

⁴² Lange: Selbstverwaltung in Hamburg, S. 31-32.

⁴³ So Schwarz, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 2.

⁴⁴ Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 37 Fußnote 33.

⁴⁵ PdK-NW-B1: S. 2; Schwarz, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 3.

⁴⁶ Fischer: Hessische Ortschaftsverfassung, S. 53.

⁴⁷ Vgl. Wagerer: Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden; Wagner: Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform; Kuhlmann/Richter/Schwab/Zeit: Kommunal- und Verwaltungsreform.

⁴⁸ Vgl. zur Begriffsherkunft § 126 der preußischen Gemeindeordnung 1850.

rein aufgabenbezogene Zweckverbandsbildung.⁵¹ Ferner existiert etwa in Baden-Württemberg nach § 63 GemO die Möglichkeit, mit einem gemeinsamen Bürgermeister personellen Verband einzugehen. Diese Gestaltungsformen stellen zwar ebenfalls eine Gestaltungsmöglichkeit in der Diskussion um die richtige Größe von Gemeinden dar. Sie sind jedoch vom Betrachtungsbereich dieser Arbeit ausgeschlossen, da sie formal die Verwaltung oberhalb der kommunalen Ebene betreffen.

Eine umfassende Untersuchung der Regelungsentwicklung in den 16 Bundesländern würde offensichtlich den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Um dennoch eine hinreichend repräsentative Grundlage für die darauf aufbauenden Teile zu liefern, sollen hier zunächst die Regelungen ausgewählter Bundesländer dargestellt werden. Die Auswahl folgt dabei der Verfügbarkeit empirischer Forschung zu den Bundesländern, da für die Analyse der empirischen Forschung in [ABSCHNITT 4](#) ein etwas genaueres Verständnis der Regelungen erforderlich ist. Dabei wurde mit Baden-Württemberg ein Beispiel für eine freiwillige Untergliederung, und mit Nordrhein-Westfalen ein Beispiel für eine pflichtige Untergliederung ausgewählt. Aufgrund ihrer Besonderheiten werden zudem die Stadtstaaten kurz dargestellt. Für die Details der rechtlichen Situation in den nicht dargestellten Flächenländern sei auf die Darstellungen in den einschlägigen Handbüchern⁵² verwiesen.

2.3.1 Baden-Württemberg

2.3.1.1 Erste Regelung der Nachkriegsverfassung

Sowohl Baden als auch Württemberg weisen, wie in [ABSCHNITT 2.2](#) dargestellt wurde, keine Vorkriegstradition der Bezirke auf. In Baden waren jedoch Ortschaften bereits geregelt. Auch wurden besondere Verwaltungsstellen – etwa in Stuttgart – schon durch Eingemeindungsverträge geregelt.⁵³ Insbesondere Stuttgart weist zudem – wie auch andere Großstädte⁵⁴ – eine besondere Nachkriegsgeschichte der Bezirksverfassung auf, sodass diese in Baden-Württemberg seit Erlass der landesweiten Nachkriegskommunalverfassung gem. §§ 75-76 GemO-1955 möglich ist. Hintergrund und Vorbild der Regelung war die „Satzung über die Verwaltung der äußeren Stadtbezirke“ vom 01.03.1947 zur Ersetzung faktischer Exekutive durch „Antifa-Komitees“.⁵⁵ Nach dem Gesetzeswortlaut war das Ziel die „Förderung des örtlichen Gemeinschaftslebens“; eine örtliche Verwaltung war nach dieser Urfassung nur für

⁴⁹ Vgl. zur Begriffsherkunft §§ 12, 74-75 der westfälischen Landgemeindeordnung 1841, § 48 der preußischen Kreisordnung 1872; zu ähnlichen Konstrukten siehe § 7 der rheinischen Gemeindeordnung 1845.

⁵⁰ *Schneider*, in: Wollmann/Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, S. 86ff., hier: S. 92.

⁵¹ Vgl. schon § 128 der preußischen Landgemeindeordnung 1891.

⁵² *Gern/Brüning*: Deutsches Kommunalrecht, S. 383-398 (13. Kapitel); *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 20-53.

⁵³ *Brandel*, DÖV 1979, 437, 438.

⁵⁴ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 39.

⁵⁵ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 22-23.

„äußere Stadtbezirke“ vorgesehen. Bis zum Jahr 2015 war eine Einführung der Bezirksverfassung ohne Vorliegen einer örtlichen Trennung erst ab 100000 Einwohnern zulässig.⁵⁶

Daneben findet sich in der baden-württembergischen Kommunalverfassung auch die in der württembergischen Tradition stehende⁵⁷ Teilortvertretung. Diese ist sogar in Art. 72 Abs. 2 Satz 2 der Landesverfassung vorgesehen. Dabei wird heute gem. § 27 GemO für jeden Teilort eine Liste aufgestellt und separat gewählt; dieser Wahlakt wird aber für alle Teilorte von allen Gemeindebürgern durchgeführt; im Detail sind unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar. Teilortwahl für die Gesamtgemeinde und Ortschaftsverfassung sind miteinander kombinierbar.⁵⁸ Diese heutige Ausgestaltung ist Folge eines Urteils des Staatsgerichtshofes, welches aufgrund veränderter tatsächlicher Gegebenheiten annahm, dass das bisherige System, welches – etwa wie die preußische Städteordnung von 1808 – die Ortschaften einfach als Wahlkreise mit festen Repräsentanten betrachtete, nicht mehr verfassungskonform sei, weil es an Bedeutung gewonnen habe und die gesamtgemeindliche Stimmaufteilung auf Parteien – welche die bisher personengeprägte Wahl abgelöst habe – nicht mehr hinreichend repräsentiere.⁵⁹

2.3.1.2 Kommunale Gebietsreformen der 70er-Jahre

Die Ortschaftsverfassung wurde schließlich im Zuge der Gemeindereform 1970 eingeführt, um Gemeinden durch Teilbewahrung ihrer Autonomie von Zusammenschlüssen zu überzeugen.⁶⁰ In der Literatur wird den Ortschaften teilweise sogar der Status einer (wenn auch nicht rechtsfähigen) Körperschaft zugestanden.⁶¹

2.3.1.3 Heutige Rechtslage

Die aktuelle Fassung der GemO unterscheidet zwischen der Bezirksverfassung (§§ 64-66) und der Ortschaftsverfassung (§§ 67-76).

2.3.1.3.1 Voraussetzungen

Die Bezirksverfassung ist gem. § 64 Abs. 1 GemO in Stadtkreisen und großen Kreisstädten, aber auch in Gemeinden mit getrennten Ortsteilen zulässig. Die Ortschaftsverfassung ist gem. § 67 GemO nur in letzteren zulässig. Dies ist jedoch bereits eine Erweiterung gegenüber dem Regierungsentwurf, welcher diese Form nur für im Zuge der Gemeindegebietsreform umstrukturierte Gemeinden zulassen wollte⁶².

⁵⁶ Hierzu LT-Drucksache 15/7265, S. 44.

⁵⁷ StGH BW ESVGH 1980, 160, 163; entgegen der Auffassung des StGH gibt es jedoch wie in [ABSCHNITT 2.2](#) dargestellt auch in Baden historische Nachweise einer Teilortwahl.

⁵⁸ *Hangst*, VBIBW 2015, 363, 365.

⁵⁹ StGH BW ESVGH 1980, 160, 165.

⁶⁰ LT-Drucksache 5/1810, S. 6.

⁶¹ *Gern/Brüning*: Deutsches Kommunalrecht, Rn. 794.

⁶² LT-Drucksache 5/1810, S. 6.

2.3.1.3.2 Einführung

Die Einführung ist fakultativ durch Hauptsatzung möglich (§ 64 Abs. 1 bzw. §§ 67, 68 Abs. 1 GemO) und durch diese auch widerruflich (§§ 66, 73 bzw. § 73 GemO). Eine Ausnahme gilt lediglich für Ortschaftsverfassungen, die auf Basis eines Eingliederungsvertrages eingerichtet werden; hier muss der Ortschaftsrat zustimmen und sich damit selbst entmachten.⁶³ Die Ortschaften haben also einen (einfachrechtlich) starken Bestandsschutz.

2.3.1.3.3 Örtliche Vertretung

Als örtliche Vertretung ist in der Bezirksverfassung gem. § 64 Abs. 2 GemO der Bezirksbeirat vorgesehen, der jedoch nicht zwingend eingerichtet werden muss. Die örtliche Vertretung bei der Ortschaftsverfassung heißt gem. § 68 Abs. 2 GemO „Ortschaftsrat“ und ist obligatorisch. Zudem ist dort gem. § 68 Abs. 3 GemO zwingend die Bestimmung eines Ortsvorstehers vorgesehen.

2.3.1.3.3.1 Wahl und Amtszeit

Für die Ortschaftsverfassung ist gem. § 69 Abs. 1 GemO eine direkte Wahl der Ortschaftsräte vorgesehen, die jedoch, wie sich aus Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 ergibt, an die Amtszeit des Gemeinderats gekoppelt ist. Satz 5 sieht im Kontext der Gemeindestrukturreform sogar vor, dass der ehemalige Gemeinderat als Ganzes zum Ortschaftsrat herabgestuft werden kann.

In der Bezirksverfassung erfolgt die Wahl gem. § 65 Abs. 1 GemO grundsätzlich indirekt durch den Gemeinderat. In Gemeinden mit mehr als 100000 Einwohnern kann nach § 65 Abs. 4 GemO ebenfalls direkt gewählt werden, wodurch jedoch auch im Übrigen im Wesentlichen die Regelungen über die Ortschaftsverfassung Anwendung finden, es wird also insbesondere ein Bezirksvorsteher mit den Funktionen eines Ortsvorstehers gewählt.

2.3.1.3.3.2 Kompetenzen

Beide Gremien sind gem. § 65 Abs. 2 bzw. § 70 Abs. 1 GemO grundsätzlich als beratende Gremien ausgestaltet. Dem Ortschaftsrat (und damit auch dem direkt gewählten Bezirksbeirat gem. § 65 Abs. 4 GemO) können gem. § 70 Abs. 2 GemO auch ortschaftsbezogene Angelegenheit zur Entscheidung übertragen werden. Für den Bezirksbeirat gilt dabei die Einschränkung des § 65 Abs. 4 Satz 3 GemO, wonach der Haushaltsplan nicht übertragen werden darf. Im Umkehrschluss darf selbst diese Entscheidung dem Ortschaftsrat übertragen werden.⁶⁴

2.3.1.3.3.3 Vorsitz

Dem Bezirksbeirat sitzt gem. § 65 Abs. 3 GemO der Bürgermeister vor. Dem Ortschaftsrat

⁶³ *Hangst*, VBIBW 2015, 363, 367.

⁶⁴ Im Ergebnis ähnlich *Rausch*: Landesrecht Baden-Württemberg, § 2 Rn. 337, der ausführt, dass dem Ortschaftsrat ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt werden könne.

sitzt hingegen gem. § 69 Abs. 3 GemO der Ortsvorsteher vor. Der Bürgermeister hat aber gem. § 69 Abs. 4 Satz 1 GemO jederzeitiges Rederecht.

Da die gesetzlichen Regelungen keinen Zwang zum Einberufen eines Bezirksbeirats vorsehen, während für Ortschaftsräte durch explizit angeordnete Anwendung der für den Gemeinderat geltenden Vorschriften ein Einberufungszwang mindestens einmal im Monat bestehen, ist der Ortschaftsrat politisch deutlich stärker angelegt.⁶⁵ Zudem darf auch der faktische Einfluss des Vorsitzenden nicht unterschätzt werden.⁶⁶

Beim Ortschaftsrat ergibt sich zudem eine interessante Abweichung vom für die Gemeindeebene verfolgten Modell der Süddeutschen Bürgermeisterverfassung. Anders als der Bürgermeister im Gemeinderat hat der Ortsvorsteher nach § 72 Nr. 2 GemO kein Stimmrecht als solcher. Auch wird er anders als der Ortschaftsrat nicht unmittelbar gewählt, sondern nach § 71 Abs. 1 GemO durch den Gemeinderat.⁶⁷

2.3.1.3.4 Örtliche Verwaltung

Die örtliche Verwaltung ist gem. § 64 Abs. 3 bzw. 68 Abs. 4 GemO in beiden Verfassungstypen fakultativ. Ist sie eingerichtet, so ist sie ein unselbstständiger Teil der Gemeindeverwaltung (bzw. „Außenstelle“⁶⁸), d. h. sie wird durch den Bürgermeister geleitet und der Ortsvorsteher ist gem. § 71 Abs. 3 GemO lediglich sein ständiger, aber weisungsgebundener, Vertreter. Umstritten ist, ob die Einrichtung der örtlichen Verwaltung als Teil der inneren Organisation in die alleinige Zuständigkeit des Bürgermeisters fällt oder ob sie als Teil der Gemeindestruktur in die Grundsatzzuständigkeit des Gemeinderats fällt; im politisch-praktischen Ergebnis ist dieser Streit aber bedeutungslos, da die Verwaltung praktisch jedenfalls die finanziellen Mittel benötigt, die allein der Gemeinderat bereitstellen kann.⁶⁹

Die eigentliche Aufgabenerfüllung wird in der Praxis immer häufiger durch Bürgerämter als Teil der Zentralverwaltung ersetzt; für die administrativen Aufgaben des Zentralorgans ist aber die örtliche Verwaltung dennoch noch von Bedeutung.⁷⁰

2.3.2 Nordrhein-Westfalen

2.3.2.1 Ausgangslage in der Nachkriegsgemeindeordnung

Eine rudimentäre Regelung fand sich in § 13 GO-NRW-1952: Hiernach bestand die Möglich-

⁶⁵ Ebd., § 2 Rn. 338.

⁶⁶ von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 23.

⁶⁷ Wie sich aus dem Ergebnis des [ABSCHNITTES 3](#) ergibt, hat er damit sogar eine stärkere demokratische Legitimation als der Ortschaftsrat. Das Gesetz wollte dies aber vermutlich damit nicht ausdrücken, schließlich hat der durch den Gemeinderat gewählte Bezirksbeirat weniger Befugnisse als der direkt gewählte Bezirksbeirat, wird also offensichtlich von der Gemeindeordnung als geringer legitimiert angesehen (so auch die Rezeption bei Rausch: Landesrecht Baden-Württemberg, § 2 Rn. 336).

⁶⁸ Gern/Brüning: Deutsches Kommunalrecht, Rn. 793.

⁶⁹ Metzger, in: Metzger/Sixt (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, S. 41ff., hier: S. 69.

⁷⁰ Ebd., S. 70.

keit der Einrichtung von Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen durch Hauptsatzung, allerdings wurden die Ausgestaltung nicht näher gesetzlich geregelt.⁷¹ Es wurde damit die preußische Regelungstradition wiederaufgegriffen. Motiv der erst während des Gesetzgebungsverfahrens hinzugekommenen Vorschrift war allerdings bereits die Beruhigung eingemeindeter, ehemals eigenständiger Gemeinden.⁷²

2.3.2.2 *Kommunale Gebietsreformen der 70er-Jahre*

Eine völlige Neuordnung erfolgte dann im Zuge der Gebietsreform 1974 zur Sicherung bürgernaher Kommunalpolitik; dabei wurden insbesondere die kreisfreien Städte gezwungen, Bezirke mit Bezirksvertretung und Bezirksverwaltungsstelle einzurichten.⁷³ Dies wurde politisch insbesondere damit begründet, dass die Gebietsreform 1974 zu erheblicher Reduzierung der Mitgliederzahl in Vertretungsgremien führte, welche durch die neuen Gremien ausgeglichen werden sollte.⁷⁴

Interessant in der Gesetzesfassung von 1974 ist dabei die Wahlmethode der Bezirksvertretungen: Gem. § 13a Abs. 4 GO-NRW-1974 mussten hierfür gesonderte Listen durch die Parteien aufgestellt werden, welche dann zur Besetzung der Bezirksvertretungen anhand der Gemeinderatswahlergebnisse in dem jeweiligen Bezirk verwendet wurden. Der Gesetzgeber glaubte, damit einen Weg gefunden zu haben, sowohl das geringere politische Gewicht im Vergleich zum Gemeinderat als auch das höhere Gewicht im Vergleich eines vom Gemeinderat abhängigen Gremiums im Wahlrecht auszudrücken.⁷⁵

Diese Fassung des Wahlrechts hat das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss verworfen, der zugleich – wie in [ABSCHNITT 3](#) noch dargestellt werden wird – die wesentlichen Grundlagen des Demokratieverständnisses des Bundesverfassungsgerichts erarbeitet.⁷⁶ In Folge dieses Beschlusses hat der Landesgesetzgeber zunächst im Rahmen eines „Reparaturgesetzes“ die mittelbare Bestellung durch den Gemeinderat eingeführt.⁷⁷ Dadurch konnten die Bezirksversammlungen nach dem Urteil „weiterlaufen“.⁷⁸ Auf Initiative des Landtags wurde schließlich doch noch – entgegen der Stellungnahme der Oberstadtdirektoren und Oberbürgermeister, die durch die direkte Wahl eine zu starke Stellung der Bezirksversammlungen fürchteten – eine direkte Wahl durch das Volk im Bezirk eingeführt.⁷⁹

⁷¹ PdK-NW-B1/Winkel: § 35, September 2017, S. 2.

⁷² LT-Plenarprotokoll 02/62, S. 2310.

⁷³ PdK-NW-B1/Winkel: § 35, September 2017, S. 2.

⁷⁴ PdK-NW-B1/Winkel: § 35, September 2017, S. 2.

⁷⁵ LT-Drucksache 7/3799, S. 12.

⁷⁶ BVerfGE 47, 253.

⁷⁷ Altrogge: Bezirksverfassung NRW, S. 158-159.

⁷⁸ von Loebell, DÖV 1979, 425, 427.

⁷⁹ Zum Gesetzgebungsverfahren Altrogge: Bezirksverfassung NRW, S. 160-163.

2.3.2.3 *Heutige Rechtslage*

Die aktuelle Fassung der GO NRW unterscheidet zwischen den gem. § 35 Abs. 1 in kreisfreien Städten zwingend einzurichtenden Stadtbezirken (§§ 35-38) und den gem. § 39 Abs. 1 in kreisangehörigen Gemeinden fakultativ einrichtbaren Gemeindebezirken/Ortschaften. Anders als in Baden-Württemberg bestehen damit streng getrennte Regelungsregime für verschiedene Gemeindetypen. Dies mag darauf zurückgehen, dass die preußischen Kommunalverfassungen traditionell in Stadt- und Landgemeinden aufgeteilt waren.

2.3.2.3.1 *Örtliche Vertretung in Stadtbezirken*

Als örtliche Vertretung ist für Stadtbezirke gem. § 36 GO NRW eine direkt gewählte Bezirksvertretung vorgesehen. Diese hat gerade im Vergleich zu den baden-württembergischen Pendants durchaus relevante Eingriffsbefugnisse. Zu nennen ist insbesondere die Verpflichtung des Oberbürgermeisters in § 36 Abs. 7 GO NRW, auf Verlangen an Sitzungen teilzunehmen. Auch wählt sie gem. § 36 Abs. 3 Satz 2 GO NRW den Bezirksvorsteher als ihren Vorsitzenden selbst aus ihrem Kreis. Insbesondere aber haben die Bezirksvertretungen – neben dem allgemeinen Beratungsrecht in bezirksbezogenen Angelegenheiten gem. § 37 Abs. 5 Satz 1 GO NRW – gem. § 37 Abs. 1 GO NRW unmittelbar durch Gesetz übertragene Beschlusskompetenzen für alle rein bezirksbezogenen Angelegenheiten. Sie sollen gem. § 37 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 GO NRW sogar vollständig selbstbestimmt über einen Teil der für den Bezirk vorgesehenen Mittel entscheiden dürfen. § 37 Abs. 4 GO NRW verleiht den Bezirksvertretungen auch eine Bedeutung bei der Haushaltsaufstellung. Nach § 37 Abs. 5 Satz 4 GO NRW ist sogar die Übertragung von Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung, insbesondere der Aufstellung eines Bebauungsplans, zulässig.

2.3.2.3.2 *Örtliche Vertretung in Ortschaften*

Bezüglich der örtlichen Vertretung in Ortschaften kennt § 39 Abs. 2 Satz 1 GO NRW zwei Alternativen: Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher.

2.3.2.3.2.1 *Ortsvorsteher*

Der Ortsvorsteher ist gem. § 39 Abs. 7 GO NRW ähnlich der preußischen Tradition ausgestaltet, hat also die Belange des Bezirks zu vertreten und kann für die weisungsgebundene Erledigung bestimmter Geschäfte durch den Bürgermeister beauftragt werden. Er wird gem. § 39 Abs. 6 GO NRW durch den Gemeinderat gewählt. Gem. § 39 Abs. 2 Satz 3 GO NRW kann der Ortsvorsteher den Titel „Ortsbürgermeister“ führen.

2.3.2.3.2.2 *Bezirksausschuss*

Der Bezirksausschuss ist gem. § 39 Abs. 4 GO NRW Gemeinderatsteil und daher eng an den

Gemeinderat gekoppelt, auch wenn er sich durch die Regelungen des § 39 Abs. 4 GO NRW in einigen Punkten von normalen Gemeinderatsausschüssen unterscheidet bzw. unterscheiden darf. Zu nennen ist hier insbesondere die Zusammensetzung nicht anhand des Verhältnisses der Gemeinderatswahl, sondern gem. § 39 Abs. 4 Nr. 1 GO NRW anhand des Verhältnisses bei der Gemeinderatswahl im Bezirk. Als Teil des Rats können selbstverständlich – wie für andere Ausschüsse auch – gem. § 41 Abs. 2 GO NRW Aufgaben auf den Ausschuss übertragen werden. Diese Möglichkeit deklariert § 39 Abs. 3 GO NRW für ortsbezogene Angelegenheiten explizit als wünschenswert („soll“).

2.3.2.3.3 Örtliche Verwaltung

Die örtliche Verwaltung in Form einer Bezirksverwaltungsstelle ist für Stadtbezirke gem. § 38 Abs. 1 GO NRW obligatorisch. Allerdings dürfen die Aufgaben danach auch von der Zentralverwaltung miterfüllt werden. Diese Regelung steht also etwa der Einrichtung von Bürgerämtern in den Bezirken nicht entgegen. Wie sich aus § 38 Abs. 3 GO NRW ergibt, nach dem die Bezirksvertretung bei der Bestellung des Leiters der Verwaltungsstelle anzuhören ist, ist in Bruch zur preußischen Tradition nicht der Bezirksvorsteher der Leiter der Bezirksverwaltung. In Ortschaften mit Ortsvorsteher ergibt sich die örtliche Verwaltung aus der Funktion des Ortsvorstehers in preußischer Tradition. Folgerichtig hat der Gesetzgeber nur für Ortschaften mit Bezirksausschüssen die fakultative Bildung einer Bezirksverwaltungsstelle in § 39 Abs. 2 Satz 2 GO NRW zugelassen.

2.3.3 Stadtstaaten

2.3.3.1 Berlin

Berlin weist die wohl intensivste Bezirkstradition auf. Die Grundstruktur geht auf das bereits in [ABSCHNITT 2.1.6](#) dargestellte Groß-Berlin-Gesetz von 1920 zurück. Die Bezirke sind in der Berliner Landesverfassung umfassend geregelt. Sie haben nach Art. 66 Abs. 2 der Berliner Verfassung (BV) Selbstverwaltungsfunktion – nach herrschender Ansicht aber kein Selbstverwaltungsrecht⁸⁰ – und zudem nach Art. 68 BV eine Beratungsfunktion der Zentralverwaltung. Vertretungsorgan ist die Bezirksverordnetenversammlung, welche durch Art. 69-73 BV geregelt ist. Zudem existiert nach Art. 74 BV eine eigene Verwaltungseinheit („Bezirksamt“) mit einem „Bezirksbürgermeister“. Mit dieser umfassenden Dezentralisierung dürfte die Bezirksstruktur in Berlin im bundesweiten Vergleich wohl am stärksten ausgeprägt sein.

⁸⁰ Röber, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): Moderne Verwaltung, S. 38ff., hier: S. 49.

2.3.3.2 Hamburg

Anders als in Berlin kennt die Hamburger Landesverfassung klassischerweise keine Bezirke.⁸¹ Stattdessen sind die Bezirke lediglich einfachgesetzlich im Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) als Teil der Gesamtverwaltung geregelt.⁸² Diese tradierte Form wurde im Jahr 2006 mit Art. 4 Abs. 2 der Hamburger Landesverfassung in den Verfassungsrang erhoben.⁸³ Dieser verweist jedoch weiträumig auf das einfache Recht.

Auch Hamburg kann ein grundlegendes Verfassungsgerichtsurteil zu den Bezirksbeiräten vorweisen.⁸⁴ Dieses steht im engen Zusammenhang mit dem zeitgleich verkündeten Urteil zum Ausländerwahlrecht auf kommunaler Ebene.⁸⁵

2.3.3.3 Bremen

Bremen ist kein Stadtstaat im engeren Sinne, sondern ein Land, welches sich aus zwei Gemeinden zusammensetzt; in der Stadtgemeinde Bremen ist dabei eine Stadtteilstruktur eingerichtet, nicht aber in Bremerhaven.⁸⁶ In der unterkommunalen Gliederung ähnelt das Land daher eher den Flächenländern.

2.3.4 Zwischenfazit: Typologie landesrechtlicher Regelungen

Hinsichtlich der Formen der demokratischen Mitbestimmung unterhalb der kommunalen Ebene sind nach dem soeben Vorgestellten grob zwei Formen zu unterscheiden: Zunächst können unterkommunale Ebenen in Großstädten, also Gemeinden, die an sich eine große natürliche Einheit darstellen, eingerichtet werden.⁸⁷ Hierfür wird in den meisten Bundesländern der Begriff „Bezirk“ verwendet. Daneben kann die unterkommunale Ebene auch als Nachwirkung ehemals eigenständiger Gemeinden⁸⁸, welche etwa im Rahmen von Gebietsreformen zu größeren Gemeinden zusammengeschlossen wurden, fortbestehen. Hierfür wird in den meisten Bundesländern der Begriff „Ortschaft“ verwendet.

Die soeben vorgestellte typologische Abgrenzung muss dabei zwingend von einem gewissen Entwicklungsstand ausgehen. So entstand das heutige Berlin historisch aus verschiedenen Gemeinden, die teilweise sogar Stadtkreis waren; schon seit 1920 wird die Stadt aber als einheitliche Großstadt geführt und bereits zuvor wurden bestimmte Aufgaben im Rahmen eines Zweckverbandes zentral verwaltet.⁸⁹ Dabei zeigt der internationale Vergleich, dass diese

⁸¹ Lange: Selbstverwaltung in Hamburg, S. 56.

⁸² Ebd., S. 69.

⁸³ Landeszentrale für politische Bildung Hamburg: Verfassung, Vorbemerkung, S. 2.

⁸⁴ BVerfGE 83, 60.

⁸⁵ BVerfGE 83, 37.

⁸⁶ Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten II, S. 103.

⁸⁷ Vgl. auch Hlepas/Kersting/Kuhlmann/Swianiewicz/Teles: Sub-Municipal Governance in Europe, S. 5.

⁸⁸ Zur Ideengeschichte der kleinen Gemeinden Schneider, in: Wollmann/Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik, S. 86ff., hier: S. 86-88.

⁸⁹ Röber, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): Moderne Verwaltung, S. 38ff., hier: S. 39-40.

Entwicklung nicht zwingend ist. So entsprechen in London etwa die Bezirke eher den hiesigen Gemeinden, während die höhere Ebene bis vor kurzem nur aus zweckverbandsähnlichen Gebilden bestand und auch heute die „Greater London Authority“ funktional eher mit einem Landkreis, wenn nicht sogar mit einem Zweckverband vergleichbar ist.⁹⁰ Noch weniger eindeutig ist die historische Zuordnung, wenn man jüngere Eingemeindungen in Großstädte betrachtet. So wurde etwa – um ein lokales Beispiel aufzugreifen – die Gemeinde Kirchheim 1920 nach Heidelberg eingemeindet, was 1967 – also 47 Jahre nach Eingemeindung und anders als für andere (gleichzeitige, spätere oder frühere) Eingemeindungen nach Heidelberg⁹¹ – zur Einrichtung des damals einzigen Bezirksbeirats in Heidelberg führte.⁹² Ist dieser Bezirksbeirat nun der Erscheinungsform „Großstadtbezirk“ oder der damals bereits 47 Jahre zurückliegenden Eingemeindung der Ortschaft Kirchheim zuzuschreiben? Jedenfalls im heutigen Heidelberg sind die Unterschiede nicht mehr ersichtlich, sind doch mittlerweile nach § 17 der Hauptsatzung der Stadt Heidelberg in allen Stadtteilen – egal ob historisch angewachsen oder eingemeindet – Stadtbezirke gebildet.

Die Ortschafts- und Bezirksverfassungen lassen sich inhaltlich insbesondere danach gruppieren, ob sie in ihrem Bestand und hinsichtlich der Aufgabenübertragung pflichtig oder freiwillig ausgestaltet sind.

2.4 Anwendung durch Ortsrecht

Bis auf wenige Gemeindeordnungen, welche eine pflichtige Einrichtung von Bezirksvertretungen vorsehen, steht die Einrichtung unterkommunaler Gliederungen im Satzungsermessen der Gemeinde. Freilich reicht der Platz hier nicht, sämtliche Ortsrechte auszuwerten. Für westdeutsche Großstädte existiert eine auf Umfrageergebnissen basierende Untersuchung aus dem Jahr 1982.⁹³ Diese versucht sich an einer Typisierung, indem sie zwischen einer geringen Ausprägung mit Bezirksgliederung lediglich am Stadtrand (19 Städte), einer gesamtstädtischen Stadtteilverfassung mit großer Bezirkszahl und historisch orientierten Bezirksgrenzen (15 Städte), einer gesamtstädtischen Stadtteilverfassung mit kleinerer Bezirkszahl und dafür größerer Dekonzentration in Bezirksverwaltungsstellen (23 Städte) und der stadtstaatentypischen Bezirksverfassung mit vollständiger Verwaltungsdezentralisierung (2 Städte) unterscheidet.⁹⁴

Eine vergleichbare Untersuchung für Ortschaftsverfassungen existiert nicht.

⁹⁰ Ausführlich zur dortigen Entwicklung *Schröter*, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): *Moderne Verwaltung*, S. 19ff.

⁹¹ Übersichtsgrafik bei *Fink*: Heidelberg, S. 105.

⁹² *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten II, S. 34.

⁹³ Ebd.

⁹⁴ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 92.

3 Demokratietheoretische Legitimation

Der vorherige Abschnitt hat gezeigt, dass heute als Wahlverfahren für die Bürgervertretung unterhalb der gemeindlichen Ebene entweder eine direkte Wahl durch die Einwohner des Bezirks bzw. der Ortschaft oder aber eine indirekte Wahl durch den Gemeinderat vorgesehen ist. Daraus ergibt sich die Frage, ob eine oder beide dieser Methoden zur demokratischen Legitimation der Gremien ausreichen und wenn ja, welche Form höhere demokratische Legitimation verschafft. Um diese Frage zu beantworten, soll zunächst der Demokratiebegriff, wie er sich in unserer Verfassung niedergeschlagen hat, dargestellt werden. Anschließend sollen die besonderen Probleme der demokratischen Legitimation auf gemeindlicher Ebene, die sich aus diesem Begriff ergeben, beleuchtet werden. Schließlich sollen dann diese Überlegungen auf die untergemeindliche Ebene übertragen werden. Abschließend soll noch die sich im Kontext von Gemeindestrukturreformen stellende Frage untersucht werden, ob untergemeindliche Gremien nicht nur zulässig sondern ggf. sogar verfassungsrechtlich erforderlich sind, sobald Gemeinden eine gewisse Größe überschreiten.

3.1 Demokratiebegriff

3.1.1 Demokratie als Volksherrschaft

Kern des Demokratiebegriffs ist, dass das Volk Legitimationssubjekt der Staatsgewalt ist; dieses Prinzip bezeichnet man – in wörtlicher Übersetzung des griechischen Fremdworts „Demokratie“ – auch als „Volkssouveränität“.⁹⁵ Im Grundgesetz findet sich die Festlegung des Prinzips der Volkssouveränität in Art. 20 Abs. 2 Satz 1. Im untechnischen Sprachgebrauch werden dem Demokratiebegriff des Weiteren noch Prinzipien wie Gewaltenteilung und materielle Gewährleistungen wie Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip zugerechnet.⁹⁶ Für diese Untersuchung soll jedoch der technische Demokratiebegriff im Sinne der Volkssouveränität zu Grunde gelegt werden.

Wichtig für das Verständnis des Begriffs der Legitimation ist allerdings, dass diese nicht unmittelbar erfolgen muss. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

„Ein Amtsträger ist uneingeschränkt personell legitimiert, wenn er sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits personell legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat.“⁹⁷

Eine ununterbrochene Legitimationskette ist damit ausreichend.

3.1.2 Volk als Legitimationssubjekt

Besagt der Demokratiebegriff, dass das Volk Legitimationssubjekt ist, so muss für die Trag-

⁹⁵ Maunz/Dürig/Grzeszick: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 63; kritisch zu diesem Verständnis *Blanke*, KJ 1998, 452.

⁹⁶ *Weber*: Demokratie.

⁹⁷ BVerfGE 107, 59, 88.

weite des Demokratiebegriffs festgestellt werden, was ein Volk ist. Das Grundgesetz geht nach heute absolut herrschender Ansicht dabei davon aus, dass das Volk aus der Gesamtheit aller Deutschen (Staatsangehörige und Statusdeutsche) besteht.⁹⁸ Damit muss auch diese Gesamtheit Legitimationssubjekt sein; das Demokratieprinzip sagt jedenfalls in der Ausgestaltung, die es durch das Grundgesetz erfahren hat, gerade nicht aus, dass Entscheidungen (exklusiv) durch die Betroffenen zu legitimieren sind.⁹⁹ Entgegen der umgangssprachlichen Verwendung des Demokratiebegriffs wäre es daher im Grundsatz ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip, wenn etwa – so ein Beispiel in einem juristischen Falllehrbuch – die Eltern bzw. Schüler ihren Schulleiter wählen.¹⁰⁰ Dies überzeugt zwar nicht auf den ersten Blick, auf den zweiten Blick muss man jedoch erkennen, dass auch die übrige Gesellschaft in Form des staatlichen Erziehungsauftrags Interessen an einer bestimmten Ausübung des Amtes des Schulleiters hat.¹⁰¹ Auch die nicht unmittelbar Betroffenen müssen also nach dem Demokratieprinzip an der Legitimationskette des Schulleiters mitwirken. Bei dieser technischen Verwendung des Demokratiebegriffs stellt sich dieses Problem indes schon bei Wahlen auf Landesebene, denn hier legitimiert gerade nicht das gesamte deutsche Staatsvolk. Weil aber Landeswahlen in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie der föderale Staatsaufbau mit eigener Staatlichkeit der Länder im Grundgesetz vorgesehen sind, ist unumstritten davon auszugehen, dass mit dem Landesvolk ein zum Bundesvolk teilidentisches, aber eigenständiges Volk vorliegt.¹⁰²

3.2 Besonderheiten der Legitimation der kommunalen Ebene

Ab der kommunalen Ebene endet jedoch die Einfachheit der Bestimmung des maßgeblichen Legitimationssubjekts.

3.2.1 Selbstverwaltung als Legitimationsgrundlage

Die gemeindliche Verwaltung ist zunächst nach Art. 28 Abs. 2 GG Selbstverwaltung. Selbstverwaltung ist allerdings nach den obenstehenden Maßstäben – wie bereits am Beispiel des Schulleiters dargestellt – im Grundsatz keine Demokratie, da sie sich nur auf die Verwalteten und nicht auf das Volk in seiner Gesamtheit stützt. Das Bundesverfassungsgericht spricht anstelle von „Demokratie“ von der aller Selbstverwaltung eigenen „mitgliedschaftlich-partizipatorischen“ Komponente.¹⁰³ In Selbstverwaltungen kann anstelle der demokratischen Legitimation die autonome Legitimation durch die Mitglieder treten, sofern diese allein be-

⁹⁸ Maunz/Dürig/Grzeszick: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 81-82 m. w. N. auch der Gegenansicht; BVerfGE 83, 37.

⁹⁹ Maunz/Dürig/Grzeszick: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 81 (schon in früherer Auflage von Herzog so vertreten); Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): HbStR II, § 24, hier: Rn. 27.

¹⁰⁰ Geis: Examens-Repetitorium Staatsrecht, Rn. 28.

¹⁰¹ Vgl. auch Ebd., Rn. 32.

¹⁰² Maunz/Dürig/Grzeszick: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 85.

¹⁰³ BVerfGE 83, 37, 55.

troffen sind.¹⁰⁴ Das wie das Demokratieprinzip in der „Idee des sich selbst bestimmenden Menschen in einer freiheitlichen Ordnung“ wurzelnde Selbstverwaltungsprinzip ergänzt insoweit unter dem Grundgesetz das demokratische Prinzip.¹⁰⁵ Letztlich steht damit in der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ neben der demokratischen Legitimation die freiheitliche Legitimation. Sobald jedoch Dritte betroffen sind, reicht die Legitimation durch die Selbstbestimmung nicht mehr aus und es bedarf zusätzlicher demokratischer Legitimation.¹⁰⁶ Grundsätzlich ist dies nicht unmöglich, da Selbstverwaltung eben nur Verwaltung und keine Gesetzgebung ist, sodass mit dem Parlamentsgesetz, dem die wesentlichen Entscheidungen vorbehalten sind, auch bei Selbstverwaltung eine sachlich-inhaltliche Legitimation des Staatshandelns durch das (Staats-)Volk besteht, sodass die personelle Legitimation schwächer ausgeprägt sein darf.¹⁰⁷ Das Bundesverfassungsgericht verlangt allerdings, dass in dieser Weise schwächer personell legitimierte Tätigkeit nur unter Aufsicht eines personell voll demokratisch legitimierten Amtswalters stattfinden darf.¹⁰⁸ Diese Legitimationsmöglichkeit darf zudem nicht der Regelfall werden, kann also nur für Selbstverwaltungskörperschaften mit klar definiertem Personenkreis und Aufgabenbereich, also für die funktionale Selbstverwaltung, gelten.¹⁰⁹

3.2.2 Gemeindevolk als Legitimationssubjekt

Gerade dies ist bei Gemeinden jedoch – zumindest nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts – nicht mehr der Fall, da Gemeinden mit der ihnen durch das Grundgesetz für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugeschriebene Allzuständigkeit, die – auch hinsichtlich der personellen Zugehörigkeit der Mitglieder – nur gebietlich und nicht sachlich-gegenständlich beschränkt sind, also wie ein staatlicher Verband eigenständig Staatsgewalt ausüben; es bedürfe daher unmittelbarer demokratischer Legitimation.¹¹⁰ Daher habe der Verfassungsgeber in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG die Gemeinden hinsichtlich der Wahlen gleichberechtigt neben den Ländern aufgeführt und ihnen damit ein Volk als Legitimationssubjekt zugeordnet.¹¹¹ Diese Zuordnung durch die Verfassung ist nach *von Arnim* gleichzeitig als Legitimation der Existenz eines Gemeindevolks als Legitimationssubjekt durch das Bundesvolk

¹⁰⁴ von Mangoldt/Klein/Starck/*Sommermann*: Art. 20 GG, Rn. 174.

¹⁰⁵ BVerfGE 107, 59, 92, das allerdings etwas trennungscharf – vermutlich unter Beeinflussung durch den oben skizzierten, materiell erweiterten Demokratiebegriff – kurz zuvor (S. 91) ausführt, die Selbstverwaltung würde im demokratischen Prinzip wurzeln.

¹⁰⁶ von Mangoldt/Klein/Starck/*Sommermann*: Art. 20 GG, Rn. 182.

¹⁰⁷ Maunz/Dürig/*Grzeszick*: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 88-89.

¹⁰⁸ BVerfGE 107, 59, 94.

¹⁰⁹ von Mangoldt/Klein/Starck/*Sommermann*: Art. 20 GG, Rn. 182; vgl. auch BVerfGE 83, 37, 55, das ausdrücklich ausführt, dass die funktionale Selbstverwaltung anders als die kommunale Selbstverwaltung zu beurteilen ist.

¹¹⁰ BVerfGE 83, 37, 54.

¹¹¹ BVerfGE 83, 37, 55.

zu verstehen.¹¹² *Böckenförde* fasst diese Begründung treffend in der Wendung „zum Staatsvolk analoge Legitimationsstruktur“¹¹³ zusammen, die zugleich elegant vermeidet, die Kommune nach der Drei-Elemente-Lehre *Jellineks* („Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt“¹¹⁴) als Staat einordnen zu müssen, denn hätte die mit eigener Gemarkung und wie oben dargestellt auch im Grundsatz unbeschränkter Staatsgewalt ausgestattete Kommune auch noch ein Staatsvolk, würde sie diese Kriterien erfüllen. Es ist daher davon auszugehen, dass mit dem Gemeindevolk ein Volk im Sinne des verfassungsrechtlichen Demokratiebegriffs vorliegt. Auf der Gemeindeebene ist daher die demokratische Legitimation noch mit hinreichender Sicherheit gewährleistet.

3.2.3 Alternativkonzeption

Diesem Gegensatz von Selbstverwaltung und Demokratie wird in der Literatur entgegeng gehalten, beim Staat handele es sich nicht um einen monolithischen Block, sodass auch die Legitimation dezentral sein könne; Demokratie und Selbstverwaltung wären damit keine abgrenzungsbedürftigen Rechtsinstitute.¹¹⁵ Ein derartiges, pluralistisches Begriffsverständnis wurde insbesondere in Reaktion auf Verwerfung von Mitbestimmung durch das Verwaltungspersonal vertreten.¹¹⁶ Hiernach obliegt es dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber, die Verwaltungsstruktur nach freiem Belieben festzulegen.¹¹⁷ Wesentlich für die Argumentation der Vertreter dieser Ansicht ist der politikwissenschaftlich beobachtete Entfremdungsprozess zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden, der durch größere Partizipation, die nur in kleinen Feldern möglich sei, überwunden werden müsse.¹¹⁸ Durch eine bloß formale Kette demokratischer Legitimation, deren Ursprung lange Zeit zurückliegt, werde die Ver selbstständigung der Verwaltung gefördert, da eine konditionale Steuerungskonzeption sich empirisch als nicht tragfähig erwiesen habe.¹¹⁹ Diese Ansicht macht zudem für sich geltend, das herrschende Demokratieverständnis fuße auf Ideen des Nationalsozialismus, indem das „Volk“ als homogen aufgefasst werde, wovon der Weg zu Definition durch „Blutsbande“ nicht weit sei.¹²⁰

Alle dieser Argumentationslinien gehen aber am Kern des Problems vorbei. Zunächst ist festzustellen, dass verfassungsmäßige Schranken auch des demokratisch legitimierten Gesetzge-

¹¹² *von Arnim*, AöR 1988, 1, 19.

¹¹³ *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): HbStR II, § 24, hier: Rn. 32.

¹¹⁴ *Jellinek*: Allgemeine Staatslehre, S. 394-434, jeweils die Kapitelüberschriften.

¹¹⁵ *Deutmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 208; *Blanke*, KJ 1998, 452, 457.

¹¹⁶ Ausführliche Darstellung der Diskussion bei *Deutmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 202-207.

¹¹⁷ *Blanke*, KJ 1998, 452, 470.

¹¹⁸ *Deutmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 195 m. w. N.

¹¹⁹ *Blanke*, KJ 1998, 452, 464.

¹²⁰ *Blanke*, KJ 1998, 452, 460.

bers zu den Kennzeichen moderner Demokratien gehören.¹²¹ Die Beschränkung auf Staatsangehörige ist auch nicht Ausdruck ausländerfeindlicher Gesinnung, sondern Folge der Einordnung des Staats als Personenverband, bei dem selbstverständlich die Mitgliedschaftsrechte den Mitgliedern (Bürgern) vorbehalten sind.¹²² Symmetrisch dazu tragen auch nur diese auch die Pflichten eines Staatsbürgers.¹²³ Eine Einengung des Volksbegriffs auf „Blutsbande“ ist dem Grundgesetz offensichtlich fremd, zumal nach Art. 3 Abs. 3 GG ausdrücklich eine Diskriminierung aufgrund der Rasse verboten ist. Im Übrigen wäre es seltsam, den Begriff „Volk“ vermeiden zu wollen, wenn das Legitimationskonzept „Demokratie“ diesen Begriff – wenn auch in einer Fremdsprache – schon im Namen trägt. Darüber hinaus, und das ist der entscheidende Punkt, besteht aber gar kein Bedarf, die Selbstverwaltung in den Demokratiebegriff einzubetten. Denn da die Selbstverwaltung in der individuellen Freiheit wurzelt, hat sie eine ebenso starke Legitimation wie die alternativ denkbare demokratische Legitimation. Dagegen hat es deutliche Vorteile, die Selbstverwaltung getrennt zu betrachten. Es ist nämlich sicherzustellen, dass sie Selbstverwaltung bleibt und nicht „versehentlich“ Dritte verwaltet. Denn in diesem Fall würde sowohl der Grundgedanke der Demokratie als auch der Grundgedanke der Selbstverwaltung ins Gegenteil verkehrt, da dann eine Person fremdverwaltet wird und diese Verwaltung nicht im Sinne einer demokratischen Beteiligung legitimiert hat. Erst recht gilt dies im Bereich der Personalmitbestimmung im Öffentlichen Dienst, sofern diese Drittwirkung hat, denn damit würde eine Klasse des öffentlichen Dienstes geschaffen, die über die Bürger ohne deren Legitimation herrschen würde. Erachten die Vertreter schon die gegenwärtige Legitimationskette für zu lang, so gilt dies doch erst recht, wenn die derart legitimierten im Rahmen einer Personalmitbestimmung inhaltliche Entscheidungen unabhängig von der vom Volk ausgehenden Weisungskette mitbestimmen dürften; gerade bei deren Mitbestimmung würde sich die Verwaltung verselbstständigen. Genau dies vermag die Abgrenzung des Bundesverfassungsgerichts zu verhindern, ohne der Selbstverwaltung zu starke Schranken aufzuerlegen. Auch die (konkret-inhaltliche) Partizipation muss aus denselben Gründen nicht in den Demokratiebegriff hineingezogen werden. Das Alternativkonzept ist daher abzulehnen.

3.3 Probleme bei der Legitimation von Vertretungen unterhalb der kommunalen Ebene

Wirklich problematisch wird diese Legitimation jedoch, wenn man noch eine Ebene tiefer

¹²¹ *Schmidt*, in: Oberreuter (Hrsg.): Staatslexikon, S. 1226ff., hier: S. 1227, Buchstabe g; *Buchstein*, in: Schmidt/Wolf/Wurster (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft, S. 103ff., hier: S. 106.

¹²² *Maurer*: Staatsrecht I, § 7 Rn. 23.

¹²³ *Maunz/Dürig/Grzeszick*: Art. 20 GG, 97. Lfg., Rn. 84.

betrachtet, also den Gegenstand dieser Arbeit. Diese ist als erste Ebene nicht mehr in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG aufgeführt, sodass ihre Existenz und Legitimation nicht als von der Verfassung vorausgesetzt betrachtet werden kann.

Dabei kann die Legitimationsfrage angesichts der unterschiedlichen Ausgestaltung unterkommunaler Ebenen (in diesem Abschnitt der Einfachheit halber als „Bezirk“ bezeichnet, soweit nicht eine Präzisierung erforderlich ist) nicht einheitlich beantwortet werden. Reine Anhörungs- und Vorschlagsrechte sind demokratietheoretisch unbedenklich, da sie lediglich der Vorbereitung der Entscheidung dienen und die Entscheidungsbefugnisse des demokratisch legitimierten Rates nicht einschränken; es fehlt dann schon an der Ausübung von Hoheitsrechten.¹²⁴ Ein Problem stellt sich hingegen, wenn Bezirksvertretungen wie in Nordrhein-Westfalen eigenständig entscheiden können und sich dieses Votum auch im Konfliktfall durchsetzt.¹²⁵ Dies gilt schon dann, wenn lediglich verbindliche Mitentscheidung vorliegt.¹²⁶ In diesem Fall ist eine Legitimation erforderlich.

Diese Trennung hinsichtlich der notwendigen Legitimationskette haben die Obergerichte für die landesrechtlich verschiedenen Ausgestaltungen nachvollzogen: In Niedersachsen muss zwar der teilweise entscheidungsbefugte Ortsrat, nicht aber der lediglich beratungsberechtigte Ortsvorsteher demokratisch legitimiert sein.¹²⁷ Umgekehrt muss in Rheinland-Pfalz der mit eigenen Aufgaben ausgestattete Ortsvorsteher, nicht aber der Ortsbeirat (der ähnlich der für verfassungswidrig erklärten Bestimmung in Nordrhein-Westfalen zu Stande kommt) hinreichend demokratisch legitimiert sein; letzteres gilt nach dem OVG Koblenz sogar dann, wenn ihm Aufgaben zur Entscheidung übertragen sind, da der Rat hierbei ein unbeschränktes Rückholrecht habe, mithin im Konfliktfall doch alleine entscheiden könne.¹²⁸

3.3.1 Volk als Legitimationssubjekt

3.3.1.1 Gemeindevolk

Wie kann aber die Legitimation aussehen? Zunächst ist eine mittelbare Legitimationskette durch Wahl durch den Gemeinderat denkbar.¹²⁹ Damit läge aufgrund einer ununterbrochenen Legitimationskette eine volle demokratische Legitimation zweifelsfrei vor. Dies würde auch für die Abwandlung gelten, dass das Volk im Bezirk zunächst unverbindlich befragt wird und sodann der Gemeinderat die Auswahlentscheidung trifft, denn durch die unverbindliche Befragung wird der Gemeinderat nicht in seiner Entscheidungsfreiheit eingeschränkt; es liegt in

¹²⁴ BVerfGE 47, 253, 273.

¹²⁵ BVerfGE 47, 253, 274.

¹²⁶ BVerfGE 83, 60, 74.

¹²⁷ OVG Lüneburg NdsVBl. 2005, 233, Rn. 30-31.

¹²⁸ OVG Koblenz NVwZ-RR 1991, 500, 501.

¹²⁹ BVerfGE 47, 253, 275.

rechtlicher Hinsicht eine einfache Wahl durch den Gemeinderat vor.¹³⁰ Der durch die Befragung hervorgerufene faktische Entscheidungsdruck lastet nicht auf dem Einzelnen und ist daher unbedenklich.¹³¹ Meistens ist die Wahl durch den Gemeinderat dergestalt eingeschränkt, dass der Gemeinderat auf Basis des Stimmergebnisses im Bezirk bei der Gemeinderatswahl entscheidet. Dagegen könnte man einwenden, dass dann nur ein Teil des Gemeindevolkes mitentschieden hat. Dieser Einwand ist jedoch unzutreffend, da wie bei der unverbindlichen Bürgerbefragung eben nicht die Bürger entscheiden, sondern der Gemeinderat, der mit dem Stimmergebnis lediglich ein gesetzliches Orientierungskriterium an die Hand gegeben bekommen hat.

3.3.1.2 *Bezirksvolk*

Für die Alternative der unmittelbaren Wahl müsste jedoch eine Legitimation durch das Bezirksvolk begründet sein. Jedenfalls nicht ausreichend ist die rein ergebnisorientierte Begründung, bezirkliche Ansätze seien partizipativer und damit demokratischer.¹³² Diese Begründung ist nämlich zirkelschlüssig, weil sie den Demokratiebegriff unter Verweis auf Demokratie ausfüllt. Das gilt auch für das in diesem Rahmen vorgebrachte Argument, das Grundgesetz lasse ja auch eine Volksversammlung zu¹³³, da auch bei einer Volksversammlung das ganze Volk teilnehmen muss, dessen Grenzen gerade bestimmt werden müssen.

Entsprechend der oben dargestellten Demokratietheorie des Grundgesetzes wäre allerdings eine Legitimation möglich, wenn ein „Bezirksvolk“ die Wahl vornimmt.

Die Bezirksebene ist die erste Ebene, welche nicht mehr in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG aufgeführt wird. Da diese Ebene auch sonst nirgendwo im Grundgesetz aufgeführt wird, fehlt es ihr auch an einer verfassungsgegebenen Allzuständigkeit für Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft¹³⁴. Von den hinsichtlich der Gemeinden vorgebrachten Argumenten für eine Volkseigenschaft der gebietsangehörigen Bevölkerung verbleibt lediglich, dass die personelle Zugehörigkeit der Mitglieder rein gebietlich beschränkt ist. Dies wird in der Literatur teilweise – unter vermeintlichem Anschluss an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts – für ausreichend gehalten.¹³⁵

Das Bundesverfassungsgericht indes umgeht die Antwort auf diese Frage, indem es, ohne auf die Volkseigenschaft der Bezirksbevölkerung einzugehen, in einem obiter dictum davon ausgeht, dass eine Legitimation der Bezirksvertretung durch Wahlen möglich wäre¹³⁶, während

¹³⁰ *von Arnim*: Morbacher Modell, S. 42-44.

¹³¹ Ebd., S. 67.

¹³² So aber *Wundes*: Bezirksvertretungen NRW, S. 106-108.

¹³³ Ebd., S. 108.

¹³⁴ BVerfGE 83, 60, 76.

¹³⁵ *Deutelmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 202; daran anschließend *Schmelting*: Die Bezirksvertretung in Nordrhein-Westfalen, S. 137.

¹³⁶ BVerfGE 47, 253, 275.

es eine Begrenzung des Wahlrechts, also eine Kombination von Abstimmungen in Rat und Wahl, als verfassungswidrig ausschließt, da diese zumindest in ihrer konkreten Ausgestaltung gleich mehrere Wahlrechtsgrundsätze verletzt habe.¹³⁷ In einem Leitsatz einer anderen Entscheidung spricht es unter sorgfältiger Vermeidung des Begriffs „Bezirksvolk“ von „Bezirksversammlungen, die vom Volk in den Bezirken gewählt werden“¹³⁸, verhält sich also gerade nicht dazu, ob das „Volk in den Bezirken“ ein eigenständiges Volk ist oder ob das Gemeindevolk „in den Bezirken“ wählt.

Eine besondere Situation stellt sich in den Stadtstaaten. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus, dass in Stadtstaaten aus historischen Gründen keine Gemeinden existieren, angesichts der mit Flächenstaaten vergleichbaren Bevölkerungszahl jedoch ähnliche Bedürfnisse vorliegen; jedenfalls aber sei dies nicht anders zu beurteilen als die schon in einer vorherigen Entscheidung für verfassungskonform erklärten Bezirksversammlungen im Flächenland Nordrhein-Westfalen.¹³⁹ In der Literatur wird angemerkt, dass dies für Stadtkreise ähnlich zu beurteilen sei, da hier die ebenfalls durch Art. 28 Abs. 1 GG vorgesehene Ebene des Kreises entfalle.¹⁴⁰ In der gleichen Entscheidung hebt das Bundesverfassungsgericht allerdings hervor, dass nicht beliebig kleine, nur durch örtlichen Bezug verbundene, Teile als „Volk“ im Sinne des Demokratiebegriffs anzusehen sein können, mithin dass eine gewisse Mindestgröße vorausgesetzt wird.¹⁴¹

Jedenfalls im Ergebnis wird damit herrschend eine Legitimation durch direkte Wahlen unterhalb der kommunalen Ebene für möglich gehalten.

3.3.2 Individuum als Legitimationssubjekt: Funktionale Selbstverwaltung

Alternativ zur Legitimation durch ein „Bezirksvolk“ kommt allerdings als Begründungsweg in Betracht, die unterkommunale Ebene nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung zu legitimieren. Dies ist insbesondere dann zu prüfen, wenn man wie Teile der Literatur annimmt, ein Volk unterhalb der kommunalen Ebene sei im Grundgesetz nicht vorhanden¹⁴².

Versucht man die Bezirksvertretung durch die kommunale Selbstverwaltung zu legitimieren, so stellt sich das Problem, dass Bezirke gerade keine Träger der Selbstverwaltung i. S. d. Art. 28 Abs. 2 GG sind, sondern das Grundgesetz vom Grundsatz der Einheitsgemeinde ausgeht.¹⁴³ Eine Legitimation aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie scheidet

¹³⁷ BVerfGE 47, 253, 275-276.

¹³⁸ BVerfGE 83, 60, Leitsatz 3.

¹³⁹ BVerfGE 83, 60, 75; deutlicher *Deutelmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 202.

¹⁴⁰ *Schmelting*: Die Bezirksvertretung in Nordrhein-Westfalen, S. 137.

¹⁴¹ Vgl. auch BVerfGE 83, 60, 75 und Leitsatz 3.

¹⁴² *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1993, 1, 7.

¹⁴³ *Gern/Brüning*: Deutsches Kommunalrecht, Rn. 791; *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 11.

also – vielleicht mit Ausnahme des Landes Berlin, dessen Verfassung in Art. 66 Abs. 2 eine Selbstverwaltungsregelung für Bezirke enthält – aus.

Es verbleibt die Legitimation nach den in [ABSCHNITT 3.2.1](#) dargestellten Grundsätzen der funktionalen Selbstverwaltung, also insbesondere aufgrund einer – im Rahmen der Gemeindetätigkeit als reine Verwaltungstätigkeit regelmäßig gegebene – hinreichenden sachlich-inhaltlichen Legitimation durch das Recht sowie eine demokratisch voll legitimierte Aufsicht.

3.3.3 Stellungnahme

Um die richtige Lösung hinsichtlich des zu wählenden Argumentationsansatzes zu finden, müssen zunächst die Argumentationsebenen auseinandergehalten werden. Zum einen gibt es das Demokratieprinzip, welches in Art. 20 Abs. 1-2 GG steht und damit der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Zum anderen gibt es aber auch die konkrete Ausgestaltung in Art. 28 GG, die weiterreichende Anforderungen aufstellen kann.

3.3.3.1 Demokratieprinzip des Art. 20 GG

Für ersteres kann aufgrund der Unveränderbarkeit sicher nicht an die in Deutschland übliche Ebenengliederung angeknüpft werden, denn diese stellt nur eine formale Ausgestaltung dar. Es wäre offensichtlich ebenso demokratisch, wenn Art. 28 GG das Landesgebiet statt in Gemeinden in Bezirke oder in Départements einteilen würde; der Unterschied wäre rein terminologischer Natur. Prinzipiell muss offensichtlich auch ein Staatsaufbau mit mehr oder weniger Ebenen einführbar sein – ansonsten hätte ja auch die Einführung der EU als zusätzliche Ebene an der Ewigkeitsklausel scheitern müssen.

Das unter der Ewigkeitsklausel stehende Demokratieprinzip kann daher nur durch materielle Kriterien konkretisiert werden. Hierfür ist zunächst mit dem Bundesverfassungsgericht eine gewisse Mindestgröße vorauszusetzen, auch wenn diese sich nicht konkret bestimmen lässt. Ansonsten könnte im Extremfall eine einzige Person „Demokratie“ ausüben. Auch bei zwei oder drei Personen kann offensichtlich nicht von „Demokratie“ gesprochen werden.

Neben der quantitativen Komponente darf sich der Volksbegriff auch nicht zu stark von der Staatlichkeit entfernen. Schon *Jellinek*, an dessen Drei-Elemente-Lehre das Grundgesetz ersichtlich anknüpft¹⁴⁴, hat ausgeführt, dass der Begriff des „Staatsvolks“ „tautologisch“ zum Staatsbegriff und damit auch zu dessen anderen Komponenten ist.¹⁴⁵ Die vom Bundesverfassungsgericht zur Begründung herangezogenen Elemente der rein territorial bestimmten Zugehörigkeit, die auf das „Staatsgebiet“ Bezugnimmt, sowie der Übertragung von grundsätzlich allen territorial anfallenden Aufgaben, also der Bezug zur „Staatsgewalt“, sind aus diesem

¹⁴⁴ von Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann: Art. 20 GG, Rn. 148.

¹⁴⁵ *Jellinek*: Allgemeine Staatslehre, S. 407.

Grund als zwingende Elemente zur Begründung eines „Volkes“ anzusehen. Die reine territoriale Zugehörigkeitszuschreibung reicht entgegen *Deutmoser*¹⁴⁶ nicht aus.

Dies heißt freilich nicht, dass ein Bezirksvolk als Legitimationssubjekt per se ausscheidet. Aus der Aussage des Bundesverfassungsgerichts, dass die unmittelbar im Bezirk wohnenden Bürger die Bezirksvertretung legitimieren können, ist entgegen *Schmelting*¹⁴⁷ allerdings nicht der Schluss zu ziehen, dass das Bezirksvolk stets als „Volk“ Legitimation vermittelt. Alternativ ist nämlich auch eine Legitimation über die funktionale Selbstverwaltung, also über den freiheitlichen Teil der „freiheitlich-demokratischen Grundordnung“, denkbar. Mangels Volk ist diese wie oben dargestellt richtigerweise die einzige Legitimationsmöglichkeit, wenn keine Grundsatzkompetenz für die rein bezirksbezogenen Angelegenheiten besteht.

Wendet man oben vorgestellte Kriterien an, so ist in jedem praktisch relevanten Fall eine Legitimation möglich: Entweder sind die Aufgaben inhaltlich so beschränkt, dass eine schwächere Legitimation nach den Grundsätzen der funktionalen Selbstverwaltung ausreicht, oder die Aufgaben sind so wesentlich, dass sie der Staatsgewalt ähneln und damit die demokratietheoretische Volkseigenschaft begründen.

Ersteres kommt insbesondere in Betracht, wenn der Bezirksvertretung nur einzelne Aufgaben übertragen werden. Hier ist – wie das OVG Koblenz für Rheinland-Pfalz festgestellt hat¹⁴⁸ – mit der Widerruflichkeit der Übertragung eine den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts genügende Aufsicht durch den unmittelbar legitimierten Gemeinderat gegeben, da die Bezirksvertretung keine Letztentscheidungskompetenz hat.

Letzteres kommt insbesondere für Nordrhein-Westfalen in Betracht, wo nach § 37 Abs. 1 GO NRW unter Beachtung von durch höhere Ebenen gesetzten Schranken die Bezirksversammlung „in allen Angelegenheiten, deren Bedeutung nicht wesentlich über den Stadtbezirk hinausgeht“ – letztverbindlich¹⁴⁹ – entscheidet. Erst recht gilt dies für stadtstaatliche Bezirke, die etwa in Art. 66 Abs. 2 der Berliner Verfassung sogar landesverfassungsrechtlich abgesichert sind. Damit ist in diesen Fällen ein „Volk“ im demokratietheoretischen Sinne vorhanden.

Ein Problem stellt sich lediglich in dem denkbaren Fall, dass die Übertragung durch den Gemeinderat unwiderruflich ausgestaltet wird. Eine derartige Ausgestaltung findet sich jedoch derzeit nicht. Sie ist auch nicht sinnvoll, denn es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, aus dem der *actus contrarius* zur Übertragung durch den Gemeinderat ausgeschlossen werden sollte. Dieser Fall ist daher praktisch irrelevant.

Ohnehin unproblematisch ist wie oben dargestellt die Legitimation, wenn sie mittelbar durch

¹⁴⁶ *Deutmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 202.

¹⁴⁷ *Schmelting*: Die Bezirksvertretung in Nordrhein-Westfalen, S. 138.

¹⁴⁸ OVG Koblenz NVwZ-RR 1991, 500, 501.

¹⁴⁹ BVerfGE 47, 253, 274.

den Gemeinderat erfolgt, denn dann besteht eine unmittelbare Legitimationskette zum Gemeindevolk. Schranke kann hier nur das Wesentlichkeitsprinzip sein, nach dem wesentlichere Entscheidungen einer unmittelbareren demokratischen Legitimation bedürfen. Diese Schranke dürfte jedoch in der Praxis selten erreicht werden.

3.3.3.2 *Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG*

Dies heißt jedoch nicht, dass die – nach hier vertretener Auffassung jedenfalls in nordrhein-westfälischen Großstädten sowie in den Stadtstaaten erfolgte – einfachgesetzliche bzw. landesverfassungsrechtliche Einführung eines „Volkes“ im Sinne der Demokratietheorie durch Zuständigkeitsgewährung innerhalb eines Territoriums stets verfassungsgemäß sein muss, mithin der derzeitigen Ausgestaltung des Staatsaufbaus durch das Grundgesetz entspricht. Insbesondere kommt hier ein Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Prinzip der Einheitsgemeinde nach Art. 28 Abs. 2 GG und deren Selbstorganisationsrecht in Betracht. Auch ist zu überlegen, ob die Liste des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG abschließend zu verstehen ist.

Im Ergebnis dürfte hier jedenfalls eine materielle Grenze vorliegen, wenn die Entscheidungskompetenzen der Gemeinde durch die untergemeindliche Ebene zu stark beschnitten würden.¹⁵⁰ Da das Erreichen einer solchen Grenze jedoch aufgrund der eher beschränkten Kompetenzen der Bezirke jedenfalls in den Flächenstaaten fernliegend ist und in den Stadtstaaten Art. 28 Abs. 2 GG ohnehin mangels Gemeinden nicht anwendbar ist, kann hier auf eine genaue Bestimmung dieser Grenze verzichtet werden.

3.4 Kontext der Gemeindestrukturereformen

Im Kontext der Gemeindestrukturereformen stellte sich das Legitimationsproblem in umgekehrter Reihung, indem teilweise davon ausgegangen wurde, dass bei Bildung großer Gemeinden die Bildung einer Vertretung unterhalb der kommunalen Ebene sogar von Verfassung wegen geboten sei, um dem Demokratieprinzip gerecht zu werden. So begründet der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit der Einrichtung von Bezirksvertretungen mit Entscheidungskompetenz die Befugnis zur Zwangseingliederung einer Gemeinde, indem er ausführt, dass dies dem Eingriff in die kommunale Selbstbestimmung derart viel Gewicht nehme, dass dieser in Verhältnis zu den Vorteilen stünde.¹⁵¹

Rauball geht etwas weiter, indem er in den Gemeindestrukturereformen die Umsetzung eines Verfassungsauftrags, welcher zur Bildung von leistungsfähigen Großgemeinden verpflichtete,

¹⁵⁰ *Altrogge*: Bezirksverfassung NRW, S. 420-421, der sich jedoch ebenfalls einer detaillierten Betrachtung enthält, da dies den Umfang der Arbeit sprengen würde; im Anschluss daran *Wundes*: Bezirksvertretungen NRW, S. 110; vgl. auch *Wagner*: Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, S. 240-241.

¹⁵¹ VerfGH NRW DVBl. 1974, 515, 516.

sieht¹⁵² und daraus folgert, dass zur Wahrung der Selbstverwaltung der „örtlichen Gemeinschaft“ in Großgemeinden Bezirke eingerichtet werden müssen, da die Großgemeinde eben mehr als die „örtliche Gemeinschaft“ umfasse¹⁵³. *Hlépas* geht sogar so weit, den verfassungsmittelbaren Bestandsschutz der Gemeinden analog auf unterkommunale Gliederungen auszuweiten.¹⁵⁴ *Schmelting* lehnt dies zwar ausdrücklich ab¹⁵⁵, sieht aber eine Pflicht des Gesetzgebers einzugreifen, wenn die bürgerschaftliche Teilhabe an der Selbstverwaltung nicht mehr gewährleistet sei, entweder durch Bezirke oder Aufgabe des Prinzips der Einheitsgemeinde, etwa durch Samtgemeinden als alternative Mittel zur Herstellung entsprechender Leistungsfähigkeit¹⁵⁶. Ein Mangel an der Möglichkeit zu bürgerschaftlichen Engagements sei jedoch schon darin gegeben, dass in Stadtkreisen nicht die Wahl zwischen der Beteiligung an näherer (gemeindlicher) oder weiterer (kreisbezogener) Selbstverwaltung bestehe; diese Mehrgliederung der kommunalen Ebene sei eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung und sei aus gleichheitsrechtlichen Erwägungen sowohl auf dem Land als auch in der Stadt zu gewährleisten.¹⁵⁷

Im Ergebnis kann dies nicht zutreffen. Dies gilt insbesondere, wenn man den hier vertretenen zentral orientierten Demokratiebegriff des Bundesverfassungsgerichts vertritt.¹⁵⁸ Wie oben bereits herausgearbeitet verlangt das Demokratieprinzip gerade nach der Legitimation durch das gesamte Gemeindevolk, also notwendigerweise auch des Volkes der Gesamtgemeinde. Weder ist ein genereller Verfassungsauftrag zur Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten ersichtlich noch ist die Schaffung von Bezirken die einzig denkbare Lösungsmöglichkeit, was aber für eine verfassungsrechtliche Pflicht erforderlich wäre.¹⁵⁹ Auch hat sich der Verfassungsgeber mit dem Prinzip der Einheitsgemeinde in Art. 28 Abs. 2 GG gerade für die Gemeinden als Träger dieser Selbstverwaltung entschieden. Es erscheint weit hergeholt, dieser Entscheidung die Pflicht dazu entnehmen, weitere Ebenen einzurichten und damit gerade eine andere Konzeption zu verfolgen. *Winkel* bringt dementsprechend das historische Argument vor, dass es auch vor Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits große Städte gegeben habe, was aber den Verfassungsgeber nicht dazu veranlasst hat, entsprechende Strukturvorgaben aufzunehmen.¹⁶⁰ Sieht man in zu großen Gemeinde einen Verstoß gegen den Gedanken der Selbstverwaltung, kann die Schlussfolgerung vielmehr nur sein, dass die Gemeindegröße selbst der

¹⁵² *Rauball*: Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, S. 46.

¹⁵³ Ebd., S. 47-48.

¹⁵⁴ *Hlépas*, DVBl. 1991, 1136, 1138; etwas vorsichtiger noch *Hlépas*: Unterschiedliche Behandlung, S. 271.

¹⁵⁵ *Schmelting*: Die Bezirksvertretung in Nordrhein-Westfalen, S. 158.

¹⁵⁶ Ebd., S. 155-156.

¹⁵⁷ Ebd., S. 156.

¹⁵⁸ *Deutmoser*: Bezirke in Stadtstaaten, S. 202.

¹⁵⁹ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 133; *Fischer*: Hessische Ortschaftsverfassung, S. 108.

¹⁶⁰ PdK-NW-B1/*Winkel*: § 35, September 2017, S. 2.

Institutsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG widerspricht. Dass es eine obere Grenze geben muss, zeigt ein Gedankenexperiment, bei denen große Länder in nur zwei Gemeinden geteilt werden – hier wäre offensichtlich der Kernbereich der institutionellen Garantie der Selbstverwaltung in Gemeinden verletzt. In diese Richtung geht auch eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, dass für die Kreisebene, also sogar für die der Gemeinde übergeordnete Ebene, ausspricht, dass auch auf dieser Ebene noch eine ehrenamtliche Tätigkeit im Kreistag nachhaltig zumutbar sein müsse.¹⁶¹

Zusammengefasst kann also eine Vertretung unterhalb der kommunalen Ebene vielleicht – genaueres muss der nächste Abschnitt zeigen – die Bürgernähe erhöhen, nicht jedoch als Ersatz für eine hinreichend bürgernahe kommunale Ebene dienen. Sie vermögen entsprechenden Handlungsdruck vielleicht politisch, nicht aber rechtlich aufzulösen.

4 Problemlösungsfähigkeit

Nachdem nun die Legitimationsaspekte der Tätigkeit unterkommunaler Mitbestimmung geklärt wurden, muss sich der Blick auf die Frage richten, ob die praktizierten Modelle tatsächlich fähig, Probleme zu lösen, welche in den empirisch-analytischen Politikwissenschaften festgestellt wurden.

4.1 Maßstab

4.1.1 Theoretische Einordnung

Die Einschränkung der Frage auf die Problemlösungsfähigkeit ist diesbezüglich als Einschränkung auf die prozessuale Komponente zu verstehen, sodass der Maßstab in den prozessual-orientierten Demokratietheorien zu suchen ist. Ein institutionell-deskriptiver Ansatz finden sich bereits in [ABSCHNITT 2](#). Ein entscheidungsinhaltlicher Ansatz kommt zur Beantwortung der Frage nach Problemlösungsfähigkeit nicht in Betracht, da die Beurteilung der Problemlösungsfähigkeit nach dem Ergebnis voraussetzt, das richtige Ergebnis zu kennen, was bei politischen Entscheidungen oft nicht möglich sein dürfte. Die sich anbietende Untersuchung, ob sich die Entscheidungsinhalte von unterkommunalen Gremien anders zusammensetzen als bei kommunalen Gremien, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Parteiendifferenztheorie,¹⁶² muss darüber hinaus schon mangels entsprechender Datengrundlage einer anderen Arbeit überlassen bleiben.

¹⁶¹ LVerfG MV DVBl. 2007, 1102, 1109; PdK-NW-B1/Winkel: § 35, September 2017, S. 2 deutet dies allerdings fälschlicherweise als Argumentation für die Bezirkspflicht.

¹⁶² Zu Betrachtungsgegenständen entscheidungsinhaltlicher Demokratietheorien im Überblick Schmidt, in: Oberreuter (Hrsg.): Staatslexikon, S. 1226ff., hier: S. 1230, Abschnitt 1.3; Ansätze dazu bei Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone: Politik in einer neuen Großstadt.

Eine wichtige prozessual orientierte Demokratietheorie der Politikwissenschaften ist die auf *Rousseau* zurückgehende Lehre von der Demokratie als Forum, die sich zur partizipatorischen Demokratietheorie fortentwickelt hat, nach der die Beteiligung der Bürger an möglichst vielen Angelegenheiten des öffentlichen Lebens ein besonders hohes Gut ist.¹⁶³ Die auf *Habermas* zurückgehende deliberative Demokratietheorie sieht eine derartige Beteiligung hauptsächlich in der beratenden Rede, die auf verständnisorientierte Kommunikation abzielt.¹⁶⁴ *Marx* hingegen betrachtet die Demokratie als Arena für Machtkämpfe zwischen verschiedenen Klassen.¹⁶⁵ Die letzte besonders wichtige Demokratietheorie ist die auf *Schumpeter* zurückgehende Markttheorie, nach der die Demokratie einen Markt bereitstelle, dessen Beteiligte auf Machterhalt streben.¹⁶⁶

Es ist offensichtlich, dass die *Marxistische* Idee vom Klassenkampf nicht Pate für die Entwicklung von Konzepten unterkommunaler Ebenen stand. Die übrigen Ansätze finden sich jedoch in mehr oder weniger starkem Umfang wieder. Insbesondere die rein beratend ausgestalteten Gremien fußen in einem deliberativen Demokratieverständnis, ist doch die beratende Rede die einzige institutionell vorgesehene Handlungsform dieser Gremien. Aber auch Entscheidungsbefugnisse werden mit Bürgerbeteiligung begründet. Es findet sich mit dem vor allem im Rahmen der Gebietsreformen der 70er-Jahre vorgebrachten Argument, die Bezirksverfassung ermögliche eine Versorgung ehemaliger Bürgermeister und Gemeinderäte mit Posten und sichere so deren Zustimmung, aber auch ein Element der Markttheorie. Da die Gebietsreformen mittlerweile schon fast 50 Jahre zurückliegen, dürfte das letztere Argument jedoch heute nicht mehr besonders maßgeblich sein. Dies bestätigt sich in einer empirischen Erhebung aus Nordrhein-Westfalen, in der lediglich 1,9% der befragten Gemeinden die Einführung der Ortschaftsverfassung als Ausgleich für Auswirkungen der kommunalen Neuordnung begriffen.¹⁶⁷

Bei der Suche nach der Problemlösungsfähigkeit unterkommunaler Gremien ist also in erster Linie zu untersuchen, ob diese Gremien in der Lage sind, die Partizipation der Bürgerschaft an politischen Entscheidungen zu fördern.

4.1.2 Vorschläge in der Literatur

In der Literatur werden die Erwartungen meist nicht theoretisch hergeleitet, sondern schlicht genannt. Es werden – unter Gruppierung ähnlicher Ansätze – folgende Vorteile genannt:

- Schaffung eines lokalen institutionellen Partizipationsrahmens zur Vermeidung einer

¹⁶³ *Schmidt*, in: Oberreuter (Hrsg.): Staatslexikon, S. 1226ff., hier: S. 1227.

¹⁶⁴ Ebd., S. 1228.

¹⁶⁵ Ebd.

¹⁶⁶ Ebd.

¹⁶⁷ *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW, S. 129.

Verlagerung politischen Engagements auf parastaatliche Akteure wie Bürgerinitiativen (Integrationsfunktion)¹⁶⁸, auch im Hinblick auf Personalgewinnung¹⁶⁹ sowie als Gegenbewegung zur Entscheidungsferne infolge kommunaler Gebietsreformen, insbesondere auch zur Vermeidung von Politikverdrossenheit¹⁷⁰

- Förderung einer sach-, orts- und bürgernahen Selbstverwaltung (Partizipationsfunktion)¹⁷¹
- Erhaltung der Identität der Ortsteile¹⁷²
- Entlastung und Kontrolle gesamtstädtischer Institutionen¹⁷³

Als mögliche Nachteile werden angeführt:

- Erhöhter Sach- und Personalaufwand¹⁷⁴
- Verlangsamung der Entscheidungsprozesse¹⁷⁵
- intransparente Kompetenzordnung¹⁷⁶
- schlechtere Integration der Ortschaften in eine Gesamtgemeinde¹⁷⁷, bei direkter Wahl auch Unterlaufen der Ziele der Gebietsreform durch desintegrierende Wirkung und Forderung nach verstärkten Aufgaben und Kompetenzen¹⁷⁸

Diese Annahmen sind zwar plausibel und stimmen insbesondere mit der in [ABSCHNITT 4.1.1](#) dargestellten theoretischen Herleitung überein, werden aber in der Literatur meist als reine Behauptungen ohne empirischen Beweis aufgestellt. *Schäfer* bezeichnet diese Annahmen daher treffend als „normative Postulate“¹⁷⁹. Im Folgenden sollen die in der Literatur angestellten Annahmen überprüft werden, indem sie als Hypothesen an den Ergebnissen der vorliegenden empirischen Untersuchungen gemessen werden.

¹⁶⁸ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 4-5; vgl. auch *Burgi*: Kommunalrecht, § 5 Rn. 17; *Stober*: Kommunalrecht, S. 51; *Metzger*, in: Metzger/Sixt (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, S. 15ff., hier: S. 27; *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 95.

¹⁶⁹ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 95; *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW, S. 113.

¹⁷⁰ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 6-7; *Geis*: Kommunalrecht, § 11 Rn. 104 (dort - wie oben gezeigt historisch unzutreffend - als politischer Hauptgrund genannt); *Stober*: Kommunalrecht, S. 51.

¹⁷¹ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 8; *Burgi*: Kommunalrecht, § 5 Rn. 17; *Metzger*, in: Metzger/Sixt (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, S. 15ff., hier: S. 26; vgl. auch *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 95, der die Artikulation und Durchsetzung bezirklicher Interessen in den Vordergrund stellt; *Naßmacher*, in: Thränhardt/Uppendahl (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 43ff., hier: S. 67-68.

¹⁷² *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 9; *Metzger*, in: Metzger/Sixt (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, S. 15ff., hier: S. 29; *von Loebell*, DÖV 1979, 425, 426; *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW, S. 113.

¹⁷³ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 95; *Lange*: Selbstverwaltung in Hamburg, S. 112.

¹⁷⁴ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 10; *Niemann*, VBIBW 2010, 183, 184.

¹⁷⁵ *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27, hier: Rn. 10.

¹⁷⁶ Ebd.

¹⁷⁷ *Metzger*, in: Metzger/Sixt (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, S. 15ff., hier: S. 31; *Wrage*: Erfolg der Territorialreform, S. 254-255.

¹⁷⁸ *Stober*: Kommunalrecht, S. 131; *Naßmacher*, in: Thränhardt/Uppendahl (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 43ff., hier: S. 71.

¹⁷⁹ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 93.

4.2 Vorliegende empirische Untersuchungen

Empirische Untersuchungen gibt es wenige. Wohl am umfassendsten ist eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) aus dem Jahr 1982. Hierbei wurde zum einen Rechtslage und Praxis sowohl auf Landesebene als auch hinsichtlich aller westdeutschen Großstädte untersucht¹⁸⁰, wobei dafür erforderliche Befragungen rein objektive Fragen ohne Wertungsaufforderung enthielten¹⁸¹. Für die empirische Stützung war die darauf aufbauende Analyse¹⁸² also ebenfalls auf Sekundärliteratur angewiesen¹⁸³. Aus dem Jahr 1985 stammt dann ein dritter Band, der einige Städte als Fallstudien herausgreift, um empirische Daten erheben zu können¹⁸⁴. Insgesamt ist damit das Standardwerk zu diesem Thema entstanden, auf das auch die späteren Analysen Bezug nehmen.

Aus dem Jahr 1989 kommt die Studie von *Hahn*, welche sich ausschließlich mit den Stuttgarter Bezirksbeiräten, welche die historische Urform der Bezirksverfassung in Baden-Württemberg darstellen, befasst. Diese Studie untersuchte auf Fragebogenbasis Sozialstruktur und Selbstverständnis der Bezirksbeiräte.¹⁸⁵ In einer Untersuchung zum Mannheimer Verwaltungsmodernisierungsprozess bis 2013¹⁸⁶ werden sie am Rande erwähnt.

Eine ganze Reihe von Untersuchungen, darunter auch etwas neuere Studien, finden sich vor allem aus dem nordrhein-westfälischen Bereich,¹⁸⁷ der ja – wie in [ABSCHNITT 2.3.2](#) dargestellt – die stärkste Form unterkommunaler Gremien vorsieht. Hier finden sich aber Ausführungen sowohl zu Stadtbezirken als auch zu Ortschaften.

4.3 Zufriedenheit

Das wohl am einfachsten zu erhebende Indiz für das Überwiegen der Vorteile der unterkommunalen Ebene ist die Zufriedenheit mit der Arbeit dieser Ebene. Dementsprechend ist diese vergleichsweise häufig untersucht worden. Die Aussagekraft ist freilich begrenzt, da der Wertung auch ein falsches Aufgabenverständnis zu Grunde liegen kann.¹⁸⁸

In einer Umfrage unter nordrhein-westfälischen Gemeindeverwaltungen wurde überwiegend eine gute bis sehr Akzeptanz der Bezirksausschüsse angegeben.¹⁸⁹ Im Prozess zur Mannheimer Verwaltungsmodernisierung bis 2013 wurde ein größeres Budget für Bezirksbeiräte als

¹⁸⁰ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten II, S. 11.

¹⁸¹ Ebd., S. 12.

¹⁸² *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I.

¹⁸³ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten II, S. 11.

¹⁸⁴ *von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 15.

¹⁸⁵ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 43-44.

¹⁸⁶ *Färber/Salm/Schwab*: CHANGE².

¹⁸⁷ *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW; *von Loebell*, DÖV 1979, 425; *Altrogge*: Bezirksverfassung NRW; *Wundes*: Bezirksvertretungen NRW; *Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone*: Politik in einer neuen Großstadt; *Beckord*, in: *Thränhardt/Uppendahl* (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 157ff.

¹⁸⁸ Vgl. *Wundes*: Bezirksvertretungen NRW, S. 186.

¹⁸⁹ *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW, S. 116.

positiver Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger gewertet.¹⁹⁰ Auch die Difu-Studie belegt eine hohe Akzeptanz in Stadtteilvertretungen selbst, Gemeinderäten, Verwaltung und Öffentlichkeit.¹⁹¹ In der Umfrage von *Beckord* unter Münsteraner Bezirksvertretern fanden sich neben nicht besonders positiv eingestellten zahlenmäßigen Äußerungen allerdings auch einige negative Freitextäußerungen, welche die Arbeit der Bezirksvertretung als „Marionettentheater“ und „politische Sandkastenspiele“ bezeichneten.¹⁹² Teilweise wird die Zufriedenheit auch von Praktikern in Aufsätzen bekundet.¹⁹³ Unzufriedenheitsbekundungen¹⁹⁴ bleiben hier die Ausnahme.

Indirekt lässt sich die Zufriedenheit auch daran messen, ob diese Ebene – Freiwilligkeit vorausgesetzt – beibehalten wurde oder ob Alternativen bevorzugt wurden. Baden-Württemberg hat mit der unechten Teilortwahl eine alternative Kommunalverfassung mit demselben Ziel, der Beteiligung der Ortschaftsbevölkerung als solche. **ABBILDUNG 1** zeigt, dass letztere Form seit 1975 deutlich abgenommen hat, während die Zahl der Ortschaftsverfassungen nur leicht abnahm.

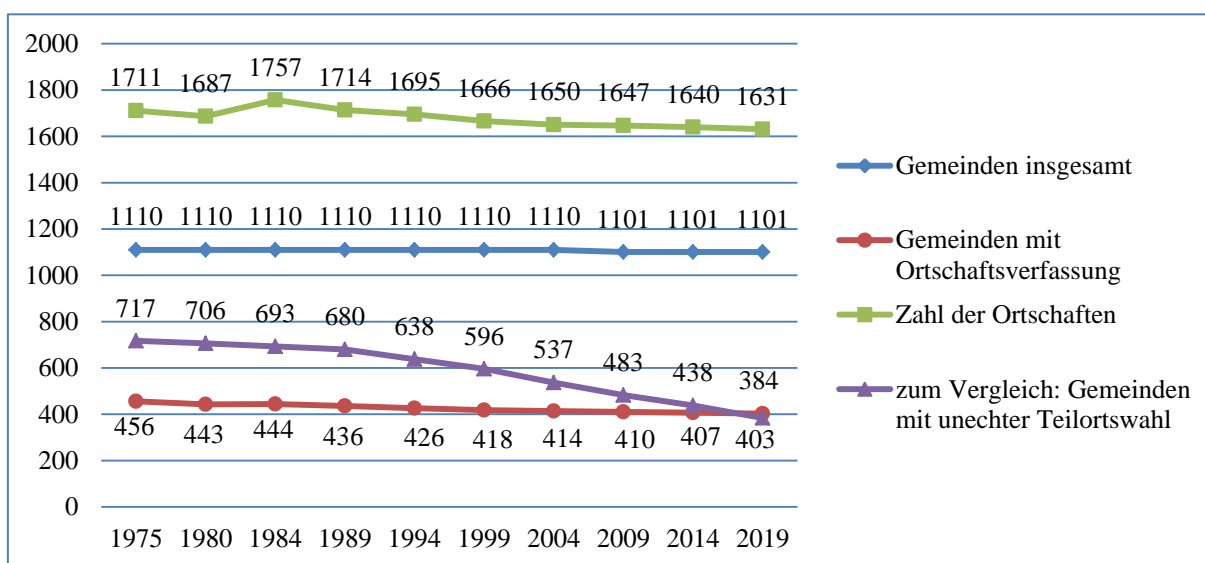


Abbildung 1: Annahme der Ortschaftsverfassung und unechter Teilortswahl in Baden-Württemberg im Vergleich¹⁹⁵

Ähnlich stellt sich die Annahme der Ortschaftsverfassung in Nordrhein-Westfalen dar, wo 168 Gemeinden eine solche hatten und 205 nicht.¹⁹⁶ Während in Baden-Württemberg aller-

¹⁹⁰ *Färber/Salm/Schwab*: CHANGE², S. 46.

¹⁹¹ *von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 38.

¹⁹² *Beckord*, in: *Thränhardt/Uppendahl* (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 157ff., hier: S. 189-190.

¹⁹³ *Brandel*, DÖV 1979, 437, 439; *von Loebell*, DÖV 1979, 425; *Gastgeb*, VBIBW 2010, 430; *Baron*, VBIBW 2010, 426.

¹⁹⁴ *Niemann*, VBIBW 2010, 183. Dieser Aufsatz dürfte allerdings vor allem die persönliche Einschätzung *Niemanns* als Oberbürgermeister von Emmendingen wiedergeben, nachdem der Ortschaftsrat seiner Stadtverwaltung die Zustimmung zur Auflösung der Ortschaftsverfassung verweigert hat (siehe *Meidhof*: Klar gegen Abstriche an der Ortschaftsverfassung sowie weitere Artikel der BZ).

¹⁹⁵ Datengrundlage: LT-Drucksache 16/6469, S. 3.

¹⁹⁶ *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW, S. 104.

dings das Vertretungsgremium zwingend ist, wurde es in Nordrhein-Westfalen lediglich in 39 Fällen eingerichtet, während in den übrigen Gemeinden lediglich Ortsvorsteher bestellt wurden.¹⁹⁷ Nur in 20 Fällen gibt es auch eine Entscheidungskompetenz.¹⁹⁸

Die Zufriedenheit spricht also für die Problemlösungsfähigkeit der Vertretungsgremien.

4.4 Vorteile

4.4.1 Integrationsfunktion

In der Untersuchung *Hahns* ergaben sich große Verbindungen zu Vereinen, außer bei den Grünen¹⁹⁹, insbesondere auch zu Bürgervereinen²⁰⁰. Umgekehrt ergab sich bei den Grünen besonders hoher Anteil der Teilnahme in Bürgerinitiativen.²⁰¹ Die Untersuchung ergab, dass sich fast ausschließlich Parteimitglieder engagieren, die zudem weit überwiegend mit Parteifunktionen ausgestattet sind.²⁰² Der Bezirksbeirat dient also als parteipolitisches Karrieremuster.²⁰³ Insgesamt erkennt *Hahn* darin eine wichtige Rekrutierungsfunktion für qualifiziertes politisches Personal.²⁰⁴ Nach der Untersuchung *Hahns* überwiegen sozialstrukturell Männer der Altersklasse 36-55 aus dem Bildungsbürgertum (Selbstständige, Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes).²⁰⁵ Damit ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei Gemeinderäten.²⁰⁶

Auch die Difu-Studie stellt fest, dass die Zusammensetzung aufgrund Einbindung in das kommunale Politiksystem sowohl hinsichtlich der Parteiendominanz als auch bezüglich Geschlecht, Alter, Bildung und Beruf sowie ehrenamtlichem Engagements derjenigen des Gemeinderates ähnelt.²⁰⁷ In der tatsächlichen Arbeit ist allerdings festzustellen, dass das Vertretungsgremium selbst kaum in Fraktionen untergliedert ist, sondern vielmehr die Einzelmitglieder eine höhere Bedeutung haben.²⁰⁸

Loebell stellt fest, dass aufgrund der zwar allgemein, aber nur mit geringem Anteil, vorhandenen Doppelmitgliedschaften insgesamt eine deutlich größere Personenzahl aktiviert wird.²⁰⁹

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die unterkommunalen Vertretungsgremien zwar zu einer zahlenmäßig höheren Integration führen. Diese höhere Integration geht jedoch nur in die

¹⁹⁷ Ebd., S. 120.

¹⁹⁸ Ebd., S. 116.

¹⁹⁹ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 76.

²⁰⁰ Ebd., S. 78-79.

²⁰¹ Ebd., S. 81.

²⁰² Ebd., S. 71-72.

²⁰³ Ebd., S. 74.

²⁰⁴ Ebd., S. 88.

²⁰⁵ Ebd., S. 65-66.

²⁰⁶ Zur Sozialstruktur der Gemeinderatsmitglieder *Egner/Krapp/Heinelt*: Das deutsche Gemeinderatsmitglied, S. 161.

²⁰⁷ *von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 20.

²⁰⁸ Ebd., S. 23.

²⁰⁹ *von Loebell*, DÖV 1979, 425, 427; vgl. auch *von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 28.

Tiefe und nicht in die Breite, da die Zusammensetzung sozialstrukturell dem Gemeinderat sehr ähnelt. Die Steigerung der Integration in die Tiefe führt jedoch zu einer ebenfalls als wichtig einzuschätzenden Personalbindungsfunktion. *Beckord* führt zudem treffend aus, dass alternative Partizipationsformate wie Bürgerinitiativen sozialstrukturell auch nicht integrativer sind und stärker als repräsentative Formate dazu neigen, Probleme nur auf Andere zu verschieben, weshalb gerade Bezirksvertretungen ein gutes Mittel zur Steigerung demokratischer Mitwirkung seien.²¹⁰

4.4.2 Partizipationsfunktion

4.4.2.1 Kontakt zum Bürger

Die Difu-Studie konnte nicht feststellen, dass die Bezirksvertretungen häufiger von Bürgern als Kontaktmöglichkeit genutzt wurden als der Gemeinderat; allenfalls ist eine leichte Tendenz dahingehend zu sehen, dass besonders aktive Petenten sich eher an den Gemeinderat wenden, während sich eher zurückhaltende Bürger eher an die Stadtteilvertretung wenden.²¹¹ Der Gemeinderat hat dabei den Vorteil größerer Bekanntheit und Durchsetzungsfähigkeit.²¹² Auch das Gremium selbst verhält sich tendenziell nicht viel bürgernäher, sondern tritt auf derselben politischen Ebene in Konkurrenz zum Gemeinderat.²¹³ Dies bestätigt sich empirisch darin, dass die Mitglieder Rat, Verwaltung, Partei und Presse wichtiger für Durchsetzung einschätzen als den Bürgerkontakt.²¹⁴

Die Umfrage von *Hahn* hingegen lieferte für Stuttgart einen häufigen Verweis der Bezirksbeiräte auf hohe Zahl der Bürgerkontakte, auch als Legitimierungsquelle,²¹⁵ stellt aber auch fest, dass die Berücksichtigung überwiegend als nicht ausreichend empfunden wird²¹⁶.

4.4.2.2 Inhaltliche Arbeit im Gremium

Nach der Difu-Studie werden 60% der Tagesordnungspunkte ohne Diskussion und 54% sogar ohne Abstimmung behandelt; auch soweit eine Diskussion stattfindet, beteiligen sich nur wenige Gremienmitglieder an dieser.²¹⁷ Ein mit großem Abstand dominierendes Thema ist der Verkehrsbereich.²¹⁸ Besonders in der praktisch wichtigen Mitwirkung an Bebauungsplänen zeigt sich, dass Stadtteilvertretungen außerhalb des Verkehrsbereichs meist keine Ände-

²¹⁰ *Beckord*, in: Thränhardt/Uppendahl (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 157ff., hier: S. 191.

²¹¹ von *Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 34+113.

²¹² Ebd., S. 110-111.

²¹³ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 117.

²¹⁴ von *Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 35.

²¹⁵ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 91-92.

²¹⁶ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 103; vgl. auch *Kevenhörster/Windhoff-Héritier/Crone*: Politik in einer neuen Großstadt, S. 72.

²¹⁷ von *Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 26.

²¹⁸ Ebd., S. 25. Die dort dargestellte Themenverteilung kann der Autor dieser Arbeit auch aus eigenen Erfahrungen in der Tätigkeit als Bezirksbeirat bestätigen.

rungswünsche äußern.²¹⁹ Auch wo Änderungswünsche geäußert werden, erfolgt eine Berücksichtigung überwiegend nur teilweise.²²⁰ Allerdings ist die Wahrnehmung der Diskussion stark vom Rollenverständnis der Gremien abhängig.²²¹ Insgesamt ist demnach zu beobachten, dass die Agenda lokaler wird. Insbesondere Verkehrsthematiken sind häufig auf einen sehr engen örtlichen Bereich beschränkt. Gerade dieser Themenbereich stellt einen Großteil der diskutierten Themen.

Allerdings existieren auch entweder durch personelle Doppelfunktion oder informale Kommunikation Abstimmungsprozesse zwischen Gemeinderat und Bezirksvertretung.²²² In der Umfrage von *Beckord* zeigt sich jedoch, dass diese je nach Partei sehr unterschiedlich ausgeprägt sein können.²²³ In dieser Umfrage wird auch die Eigeninitiative der Bezirksvertretung als weniger die Arbeit bestimmend angegeben.²²⁴

Auch *Hahn* stellt für Stuttgart fest, dass die Wirkung des Bezirksbeirats sich nicht unwesentlich über informale Parteikanäle und lokale Organisationen entfaltet.²²⁵ Gleichzeitig besteht aber auch über formale Kanäle wie Initiativrechte und Berücksichtigung bei der Formulierung von Verwaltungsvorlagen sowie durch Presseberichtserstattung eine Politikformulierungsbedeutung.²²⁶

4.4.3 Identität der Ortsteile

Für eine Wahrung der Identität der Ortsteile spricht, dass in Stuttgart die Bezirksbeiräte eine hohe Wohndauer im Bezirk aufweisen.²²⁷ Nach der Difu-Studie hängt der Erfolg stark vom bereits vorhandenen „Stadtteilbewusstsein“ ab, sodass nicht die Identitätsfunktion durch Bezirksbeiräte unterstützt wird, sondern umgekehrt.²²⁸ Es kann jedoch festgehalten werden, dass die Abschaffung unterkommunaler Gliederungen die Identifikation jedenfalls nicht fördert.²²⁹

4.4.4 Entlastungsfunktion

Auch wenn keine gesicherte empirische Erkenntnis vorliegt, ist die Entlastungsfunktion – insbesondere bei Doppelmandaten von Gemeinderäten – eher als gering zu bewerten, insbesondere da oft keine oder nur eine geringe Entscheidungsübertragung stattfindet.²³⁰ Vor allem

²¹⁹ Ebd., S. 136.

²²⁰ Ebd., S. 253.

²²¹ Ebd., S. 27.

²²² Ebd., S. 28-29.

²²³ *Beckord*, in: Thränhardt/Uppendahl (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, S. 157ff., hier: S. 184.

²²⁴ Ebd., S. 188.

²²⁵ *Hahn*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, S. 111-112.

²²⁶ Ebd., S. 113.

²²⁷ Ebd., S. 66.

²²⁸ von *Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 33+112; *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 122.

²²⁹ *Baron*, VBIBW 2010, 426, 430.

²³⁰ *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 117-118; von *Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadt-

die Bearbeitung entsprechender Initiativen bedeutet jedoch auch Mehraufwand auf Gemeindeebene.²³¹ Entsprechend messen Gemeinderäte den Vertretungsgremien meist lediglich Informationsfunktion zu, während sich die Bezirksbeiräte selbst als Entscheidungsvorbereiter sehen.²³² Auch in einer Umfrage unter Nordrhein-Westfälischen Gemeinden wurde die Entlastungsfunktion nur von einer Gemeinde als wesentlicher Grund für die Wahl der Ortschaftsverfassung genannt.²³³

Eine höhere Entlastungsfunktion wäre nur mit stärkerer Entscheidungsübertragung möglich.²³⁴

4.5 Nachteile

Gegen die Bezirksverfassung wird vor allem das Kostenargument ins Feld geführt, etwa die Aufwandsentschädigung für Gremienmitglieder, Verwaltungsaufwand in der Vorbereitung sowie in der Sitzungsanwesenheit²³⁵, ggf. Bezirksvorsteher, örtliche Verwaltung und entsprechende Gebäude.²³⁶ Die bloße Aufsummierung dieser Kosten ist jedoch argumentativ unzulässig, da durch diese Kosten teilweise an anderer Stelle Aufwand gespart wird; so übernimmt etwa ein Bezirksvorsteher Aufgaben des Oberbürgermeisters, die ansonsten vermutlich sogar höher besoldete Mitarbeiter übernehmen müssten.²³⁷ Die eigentlichen Kosten des Vertretungsgremiums sind indes kaum nennenswert.²³⁸ Sie sind damit insbesondere im Verhältnis zu den Vorteilen – seien sie auch klein – nicht unangemessen hoch.²³⁹ Insbesondere fallen geringere Kosten für die oft ehrenamtlich besetzte unterkommunale Gliederung an als für einen Gemeinderat, der ohne Einheitsgemeinde bestünde.²⁴⁰ Kosten für die Umsetzung von Beschlüssen würden meistens auch ohne die Untergliederung anfallen, da sie sonst wohl von anderer Stelle beschlossen worden wären.²⁴¹

Auch zeitlich ist der Verzögerungseffekt durch die Einschaltung von Bezirksvertretungen im Vergleich zu anderen Verzögerungen eher gering.²⁴²

teilvertretungen in Großstädten III, S. 7+37-38.

²³¹ Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 119; von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 7+37-38.

²³² Schäfer: Stadtteilvertretungen in Großstädten I, S. 116.

²³³ Hirsch: Ortschaftsverfassung NRW, S. 117.

²³⁴ von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 43.

²³⁵ Ebd., S. 139.

²³⁶ Etwa Niemann, VBIBW 2010, 183, 184.

²³⁷ Baron, VBIBW 2010, 426, 429; Gastgeb, VBIBW 2010, 430, 431; vgl. auch von Loebell, DÖV 1979, 425, 431; Kuhlmann/Richter/Schwab/Zeit: Kommunal- und Verwaltungsreform, S. 26.

²³⁸ Gastgeb, VBIBW 2010, 430, 431; von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 8; selbst die Stadtverwaltungen sehen dies überwiegend so, wie Hirsch: Ortschaftsverfassung NRW, S. 118 zeigt.

²³⁹ Baron, VBIBW 2010, 426, 429.

²⁴⁰ Kuhlmann/Richter/Schwab/Zeit: Kommunal- und Verwaltungsreform, S. 36.

²⁴¹ von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt: Stadtteilvertretungen in Großstädten III, S. 8.

²⁴² Ebd.

Probleme aufgrund unklarer Zuständigkeiten sind bei den Entscheidungsbefugnissen der Nordrhein-Westfälischen Bezirksbeiräte zwar anfangs aufgetreten, konnten jedoch häufig gelöst werden.²⁴³ Außerhalb Nordrhein-Westfalens dürfte dies mangels originärer Entscheidungszuständigkeiten bzw. aufgrund der klaren Umgrenzung ohnehin unproblematisch sein. Demgemäß finden sich in der Literatur auch keine Nachweise, dass die Vertretung in Flächenländern zu einer dem Prinzip der Einheitsgemeinde entgegenlaufenden desintegrierenden Wirkung führt. Selbst in Ländern mit relativ umfangreicher Bezirksgliederung wie Berlin kam es auch nicht zu einer umfassenden Verselbstständigung.²⁴⁴

Es zeigen sich also keine gewichtigen Nachteile.

5 Fazit

Die unterkommunale Ebene spielte in der Demokratiegeschichte Deutschlands eine nicht unbeachtliche Rolle. Sie war 1808 mit der *Steinschen* Ständeordnung Teil eines ersten Experiments egalitärer Wahlen. In der unmittelbaren Nachkriegszeit spielte sie eine Rolle bei der Demokratisierung Deutschlands. Wegweisende Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zum Demokratiebegriff haben die Repräsentation auf unterkommunaler Ebene zum Gegenstand.

In der heutigen politischen Praxis spielen Vertretungen auf unterkommunaler Ebene jedoch eine eher unbedeutende Rolle. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass sie in den meisten Bundesländern als rein beratende Gremien eingesetzt wurden. Erfahrungen insbesondere aus Nordrhein-Westfalen, das als einziges Bundesland den Bezirksvertretungen in Großstädten originäre Kompetenzen zubilligt, zeigen jedoch, dass diese Form der Interessenvertretung durchaus Potential hat, ortsnahe Probleme effizient zu lösen. Dabei weisen die unterkommunalen Vertretungen eine deutlich höhere Legitimation als andere Bürgerbeteiligungsformate auf. Leider kann auf Basis der vorliegenden Untersuchungen jedoch nicht empirisch belegt werden, dass die plausibel erscheinende Annahme der Problemlösungsfähigkeit auch tatsächlich eingetreten ist. Erst recht kann mangels Datenlage kein Unterschied zwischen den verschiedenen Typen unterkommunaler Vertretungsgremien vorgenommen werden.

Im Ergebnis kann aber den verantwortlichen Stellen dennoch geraten werden, dieses Mitwirkungspotential zu heben. Auch wenn die Vorteile nicht gesichert nachgewiesen werden können, sind die Nachteile derart marginal, dass selbst die bloße Chance der Verwirklichung der Vorteile den Aufwand rechtfertigt.

²⁴³ von Loebell, DÖV 1979, 425, 431.

²⁴⁴ Röber, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): *Moderne Verwaltung*, S. 38ff., hier: S. 59-60.

6 Literatur

- Altrogge, Hans-Peter*: Die Bezirksverfassung in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, Handhabung – Möglichkeiten – Grenzen, Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Aufgaben der Bezirksvertretungen, Bochum 1982 [zitiert: *Altrogge*: Bezirksverfassung NRW].
- Baron, Christian*: Der Wert der Ortschaftsvertretungen, Erwiderung auf Ulrich Niemann, Die Kosten der Ortschaftsverfassung, VBIBW 2010, 183, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2010, S. 426-430.
- Beckord, Wilhelm*: Die Bezirksvertretung, Ein Zentralorgan lokaler Demokratie?, in: Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, Kommunalverfassung als politisches Problem, Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Königstein/Taunus 1981, S. 157-195.
- Blanke, Thomas*: Antidemokratische Effekte der verfassungsgerichtlichen Demokratietheorie, Kritische Justiz (KJ) 1998, S. 452-471.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Heidelberg 2004, § 24 [zitiert: *Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): HbStR II, § 24].
- Brandel, Josef*: Erfahrungen mit den Stadtbezirken in Stuttgart, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1979, S. 437-439.
- Buchstein, Hubertus*: Moderne Demokratietheorien, in: Schmidt, Manfred G./Wolf, Frieder/Wurster, Stefan (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft, Wiesbaden 2013, S. 103-130.
- Burg, Peter*: Die Steinsche Städteordnung und Westfalen, abgerufen am 01.08.2023 von <http://www.westfaelische-geschichte.de/web721>.
- Burgi, Martin*: Kommunalrecht, Grundrisse des Rechts, 6. Auflage, München 2019.
- Deutelmoser, Anna*: Die Rechtsstellung der Bezirke in den Stadtstaaten Berlin und Hamburg, Schriften zum öffentlichen Recht, Band 835, Berlin 2000 [zitiert: *Deutelmoser*: Bezirke in Stadtstaaten].
- Egner, Björn/Krapp, Max-Christopher/Heinelt, Hubert*: Das deutsche Gemeinderatsmitglied, Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis, Wiesbaden 2013.

- Engeli, Christian/Haus, Wolfgang*: Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 45, Stuttgart 1975 [zitiert: *Engeli/Haus*: Quellen].
- Färber, Gisela/Salm, Marco/Schwab, Christian*: Evaluation des Verwaltungsmodernisierungsprozesses „CHANGE²“ der Stadt Mannheim, Speyerer Forschungsberichte, Band 276, Speyer 2014 [zitiert: *Färber/Salm/Schwab*: CHANGE²].
- Fink, Oliver*: Heidelberg, Kleine Stadtgeschichte, 2. Auflage, Regensburg 2005.
- Fischer, Christian*: Die Hessische Ortschaftsverfassung, Wege zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in Hessen durch eine Neuordnung der Bezirksverfassung, Bestandsaufnahme, Analyse und Reformüberlegungen, Wiesbaden 2010 [zitiert: *Fischer*: Hessische Ortschaftsverfassung].
- Gastgeb, Andreas*: Die Kosten der Ortschaftsverfassung, Weitere Widerlegung zu Ulrich Niemann, VBIBW 2010, 183, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2010, S. 430-431.
- Geis, Max-Emanuel*: Examens-Repetitorium Staatsrecht, Staatsorganisationsrecht und Grundrechte, 4. Auflage, Heidelberg 2022.
- Geis, Max-Emanuel*: Kommunalrecht, Ein Studienbuch, Juristische Kurz-Lehrbücher, 6. Auflage, München 2023.
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Nordrhein-Westfalen, Band B1, Wiesbaden [zitiert: PdK-NW-B1].
- Gern, Alfons/Brüning, Christoph*: Deutsches Kommunalrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2019.
- Hahn, Joachim*: Stadtteilverfassung in Stuttgart, Die Stuttgarter Bezirksbeiräte, Innenpolitik in Theorie und Praxis, Band 20, München 1989.
- Hangst, Matthias*: Die Aufhebung einer Ortschaftsverfassung – rechtlich betrachtet, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2015, S. 363-368.
- Hirsch, Eckhard*: Der Ortsvorsteher und die Ortschaftsverfassung in Nordrhein-Westfalen, Münster 2003 [zitiert: *Hirsch*: Ortschaftsverfassung NRW].
- Hlépas, Nikolaos-Kommenos/Kersting, Norbert/Kuhlmann, Sabine/Swianiewicz, Pawel/Teles, Filipe*: Sub-Municipal Governance in Europe, Decentralization Beyond the Municipal Tier, Governance and Public Management Series, Cham 2018.

- Hlépas, Nikolaos-Kommenos*: Grundgesetz und Stadtbezirksverfassung, Einige Gedanken im Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 1991, S. 1136-1138.
- Hlépas, Nikolaos-Kommenos*: Unterschiedliche rechtliche Behandlung von Großgemeinden und Kleingemeinden, Europäische Hochschulschriften. Reihe 2, Rechtswissenschaft, Band 938, Frankfurt 1990 [zitiert: *Hlépas*: Unterschiedliche Behandlung].
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 2 (Verfassungsstaat), 3. Auflage, Heidelberg 2004 [zitiert: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): HbStR II].
- Jellinek, Georg*: Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.
- Kevenhörster, Paul/Windhoff-Héritier, Adrienne/Crone, Michael*: Politik in einer neuen Großstadt, Entscheidungen im Spannungsfeld von City und Stadtbezirken, Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Fachgruppe Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Band 2978, Opladen 1980.
- Kuhlmann, Sabine/Richter, Philipp/Schwab, Christian/Zeitz, Dirk*: Kommunal- und Verwaltungsreform, Optionen zur Neugestaltung der Gemeindeebene in Brandenburg, Speyerer Forschungsberichte, Band 270, Speyer 2012.
- Landeszentrale für politische Bildung Hamburg: Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Vorbemerkungen, abgerufen am 06.09.2023 von <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> [zitiert: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg: Verfassung, Vorbemerkung].
- Lange, Rolf*: Selbstverwaltung in Hamburg, Geschichte Struktur und Funktionen der Hamburger Bezirksversammlungen, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 66, Stuttgart 1980.
- Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3. Auflage, Berlin 2007 [zitiert: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP].
- Maunz, Theodor/Dürig, Günther (Begr.): Grundgesetz, Kommentar, bearb. von *Herzog, Roman/Scholz, Rupert/Herdegen, Matthias/Klein, Hans*, 100. Auflage, München 2023.
- Maurer, Hartmut*: Staatsrecht I, Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Auflage, München 2007.
- Meidhof, Hans*: Klar gegen Abstriche an der Ortschaftsverfassung, 10.07.2003, abgerufen am

09.09.2023 von <https://www.badische-zeitung.de/klar-gegen-abstriche-an-der-ortschaftsverfassung--166156516.html>.

Metzger, Paul/Sixt, Werner (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, 8. Auflage, Stuttgart 2019.

Metzger, Paul: Die Bedeutung der Ortschaftsverfassung als besondere Verwaltungsform in der Gemeinde, in: Metzger, Paul/Sixt, Werner (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, 8. Auflage, Stuttgart 2019, S. 15-40.

Metzger, Paul: Funktionen, Aufgaben und Zuständigkeiten von Ortschaftsrat, Ortsvorsteher und örtlicher Verwaltung, in: Metzger, Paul/Sixt, Werner (Hrsg.): Die Ortschaftsverfassung in Baden-Württemberg, 8. Auflage, Stuttgart 2019, S. 41-72.

Naßmacher, Karl-Heinz: Empirische Dimensionen einer kommunalen Verfassungsreform, in: Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, Kommunalverfassung als politisches Problem, Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Königstein/Taunus 1981, S. 43-84.

Niemann, Ulrich: Die Kosten der Ortschaftsverfassung, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2010, S. 183-185.

Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Staatslexikon, 8. Auflage, Freiburg 2017.

Rauball, Reinhard: Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher, Eine Untersuchung zum nordrhein-westfälischen Gemeinderecht, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 10, München 1972.

Rausch, Jan-Dirk: Landesrecht Baden-Württemberg, Studienbuch, NomosStudienbuch, 1. Auflage, Baden-Baden 2020.

Röber, Manfred/Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Berlin und London im Vergleich, Stadtforschung aktuell, Band 82, Opladen 2002 [zitiert: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): Moderne Verwaltung].

Röber, Manfred: Vom Zweckverband zur dezentralisierten Einheitsgemeinde, Die Entwicklung der Berliner Verwaltungsorganisation im 20. Jahrhundert, in: Röber, Manfred/Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Berlin und London im Vergleich, Stadtforschung aktuell, Opladen 2002, S. 38-61 [zitiert: *Röber*, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): Moderne Verwaltung, S. 38ff.].

Schäfer, Rudolf: Stadtteilvertretungen in Großstädten, Grundlagen und Bestandsaufnahme,

Band 1, Berlin 1982 [zitiert: *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten I].

Schäfer, Rudolf: Stadtteilvertretungen in Großstädten, Länder- und Städteporträts, Band 2, Berlin 1982 [zitiert: *Schäfer*: Stadtteilvertretungen in Großstädten II].

Schmelting, René: Die Bezirksvertretung in Nordrhein-Westfalen, Eine Bestandsaufnahme und Analyse im Hinblick auf Möglichkeiten und Grenzen einer Neueinteilung der Stadtbezirke, 1. Auflage, Wiesbaden 2016.

Schmidt, Manfred G./Wolf, Frieder/Wurster, Stefan (Hrsg.): Studienbuch Politikwissenschaft, Wiesbaden 2013.

Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien I, Politikwissenschaftlich, in: Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Staatslexikon, Band 1, 8. Auflage, Freiburg 2017, S. 1226-1234.

Schmitt Glaeser, Walter/Horn, Hans-Detlef: Die Novelle zum Kommunalrecht 1992, Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.) 1993, S. 1-10.

Schneider, Herbert: Dorfpolitik, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Auflage, Opladen 1999, S. 86-101.

Schröter, Eckhard: Londoner Metropolenverwaltung, Geschichte und Gegenwart, in: Röber, Manfred/Schröter, Eckhard/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Moderne Verwaltung für moderne Metropolen, Berlin und London im Vergleich, Stadtforschung aktuell, Opladen 2002, S. 19-37 [zitiert: *Schröter*, in: Röber/Schröter/Wollmann (Hrsg.): Moderne Verwaltung, S. 19ff.].

Schwarz, Kyrill-Alexander: Systeme der Ortschaftsverfassung und der Bezirksgliederung, in: Mann, Thomas/Püttner, Günter (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 3. Auflage, Berlin 2007, § 27 [zitiert: *Schwarz*, in: Mann/Püttner (Hrsg.): HdkWP, § 27].

Stober, Rolf: Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Stuttgart 1996 [zitiert: *Stober*: Kommunalrecht].

Thränhardt, Dietrich/Uppendahl, Herbert (Hrsg.): Alternativen lokaler Demokratie, Kommunalverfassung als politisches Problem, Sozialwissenschaftliche Studien zur Stadt- und Regionalpolitik, Band 17, Königstein/Taunus 1981.

verfassungen.de: Gesetze des Volksstaats Württemberg, 20.12.2006, abgerufen am 16.08.2023 von <https://www.verfassungen.de/bw/wuerttemberg/leiste-gesetze1918-1933.htm>.

verfassungen.de: Verfassungen Preußens - Kommunalverfassungen und Kommunalrecht, Gemeindliche Mitbestimmung unterhalb der kommunalen Ebene

26.08.2015, abgerufen am 08.08.2023 von

<https://www.verfassungen.de/preussen/gesetze/leiste-kommunalverfassungen.htm>.

von Arnim, Hans Herbert: Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1988, S. 1-30.

von Arnim, Hans Herbert: Zur Rechtmäßigkeit des „Morbacher Modells“, Probleme der indirekten Wahl der Ortsbeiräte in Rheinland-Pfalz, Speyerer Arbeitshefte, Band 82, Speyer 1988 [zitiert: *von Arnim*: Morbacher Modell].

von Kodolitsch, Paul/Schäfer, Rudolf/Schindler, Karl-Friedrich/Schmidt, Elfriede: Stadtteilvertretungen in Großstädten, Vergleichende Fallstudien, Band 3, Berlin 1985 [zitiert: *von Kodolitsch/Schäfer/Schindler/Schmidt*: Stadtteilvertretungen in Großstädten III].

von Loebell, Friedrich Wilhelm: Stadtbezirke in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 1979, S. 425-431.

von Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, München 2018.

Wagener, Frido: Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden, Speyer 1974.

Wagner, Karl Wilhelm: Die Ortschaftsverfassung in der kommunalen Gebietsreform, Göttingen 1974.

Weber, Klaus (Hrsg.): Rechtswörterbuch, 24. Auflage, München 2022.

Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden, 2. Auflage, Opladen 1999.

Wrage, Volkhard: Erfolg der Territorialreform, Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 56, Berlin 1975.

Wundes, Doris: Die Bezirksvertretungen in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung, Köln 1989 [zitiert: *Wundes*: Bezirksvertretungen NRW].

7 Erklärung

Ich habe diese Arbeit selbst angefertigt und mich keiner anderen als der angegebenen Hilfsmittel bedient. Die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht. Diese Arbeit ist weder insgesamt noch in Teilen bisher in einem anderen Prüfungsverfahren verwendet worden. Die Arbeit wurde nach den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis, denen sich die Universität verpflichtet hat und die ich zur Kenntnis genommen habe, angefertigt (§ 15 Abs. 5 StPrO).

Mir ist bekannt, dass es zur Veröffentlichung der schriftlichen Arbeit der schriftlichen Einwilligung der Erstgutachterin oder des Erstgutachters bedarf. Auf die Verwendung der schriftlichen Arbeit als Prüfungsarbeit an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer ist hinzuweisen (§ 18 Abs. 3 StPrO).