

## Gemeindeversammlungen in der Bundesrepublik Deutschland: Auslaufmodell oder Wiederbelebung?

Christopher Schmidt

Das Grundgesetz sieht in Art. 28 Abs. 1 S. 4 vor, dass in den Gemeinden eine Gemeindeversammlung an die Stelle einer gewählten Körperschaft treten kann. Solche Gemeindeversammlungen waren nach dem Krieg weit verbreitet. Dass sie noch heute in Schleswig-Holstein bestehen, ist weitgehend unbekannt.<sup>1</sup> Der vorliegende Beitrag stellt die Geschichte der Versammlungsdemokratie in der jungen Bundesrepublik ebenso dar wie die heutige Praxis im hohen Norden. Dabei wird ein Schwerpunkt auf die Einschätzung der dort tätigen Praktiker gelegt. Zuletzt sollen *de lege ferenda* Überlegungen angestellt werden, ob die Versammlungsdemokratie in den Ortschaften und Stadtbezirken eine Renaissance erleben könnte.

Wer sich über Versammlungsdemokratie Gedanken macht, der muss zunächst die Frage nach dem Ursprung der heute als Kommunen bezeichneten Einheiten stellen. Deren Wurzeln reichen weiter als bloß zu den Reformen, die 1807 bzw. 1808 in Preußen mit dem Namen *Freiherr vom Stein* verbunden waren: Vielmehr sind die Vorläufer der heutigen Gemeinden älter als ihre Inkorporation in den Staat<sup>2</sup>, oder plakativ ausgedrückt: Erst kam der eigene, dann der übertragene Wirkungskreis. Letzterer kam allerdings mit aller Macht, so dass die Gemeinden und (von wenigen Ausnahmen abgesehen) ebenso die Städte bis zum 17. Jahrhundert nurmehr „Verwaltungsbezirke“ mit „genossenschaftliche[m] Element“<sup>3</sup> bildeten. Man könnte sagen, die Gemeinden bekamen Anfang des 19. Jahrhunderts in Preußen ein Stück dessen zurück, was ihnen zuvor genommen worden war.

Das könnte zugleich erklären, warum Selbstverwaltung durch die Gemeindeglieder im Sinne einer ortsbezogenen res publica, die einen fast zwangsläufig Richtung Versammlungsdemokratie lenkt, im heutigen Deutschland anders als in der Schweiz die Ausnahme ist. Denn der Ursprung der Gemeinden dürfte sich in Deutschland und der Deutschschweiz ähneln. In der Deutschschweiz aber sind Formen der Versammlungsdemokratie weiter verbreitet als in anderen Landesteilen. Hier besteht erheblicher Forschungsbedarf.

1 Vgl. *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar: GG, München 2012, Art. 28 Rn. 34, wonach Brandenburg das einzige Land sei, das noch Gemeindeversammlungen vorsehe, was auch hinsichtlich Brandenburg nicht zutrifft; hinsichtlich Brandenburg ebenso fehlerhaft *Hermann von Mangoldt / Friedrich Klein / Christian Starck* (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz. Kommentar, München 2010, Art. 28 Rn. 117; vgl. weiter *Thomas Wessels*, Rechtliche Beurteilung der Ausnahmetatbestände und deren Umgehungsgefahr bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Baden-Baden 2013, S. 215; *Johannes Hellermann*, in: *Volker Epping / Christian Hillgruber* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, Art. 28 Rn. 19 (Stand: 1. Dezember 2019), wonach Schleswig-Holstein die Gemeindeversammlung 1990 abgeschafft hätte; *Michael Nierhaus / Andreas Engels* in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, München 2018, Art. 28 Rn. 23 („keine Bedeutung mehr“).

2 Vgl. *Georg Christoph von Unruh*, in: *Günter Püttner* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 2: Kommunalverfassung, Berlin u.a. 1982, S. 58 m.w.N.

3 Ebenda.

Dass Gemeindeversammlungen in Deutschland nur noch eine Residualrolle spielen, hat neben der funktionalen Eingliederung der Gemeinden in den Staat allerdings zwei weitere Gründe, die nicht minder schwer wiegen: zum einen die massive Ausweitung der Gemeindewahl- und -stimmberechtigten seit 1918/19, zum anderen die kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreformen, mit denen die Kleinstgemeinden weitgehend abgeschafft wurden.

Vor allem der letzte Punkt führte zum fast vollständigen Aussterben von Gemeindeversammlungen in der Bundesrepublik. So kannten ursprünglich neben Schleswig-Holstein die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg Gemeindeversammlungen. In Niedersachsen waren diese für Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern verpflichtend und konnten in Gemeinden mit bis zu 200 Einwohnern optional eingerichtet werden. Hessen sah Gemeindeversammlungen in Gemeinden mit bis 100 Einwohnern vor. In Baden-Württemberg waren sie in Gemeinden bis 200 Einwohnern, in Nordrhein-Westfalen bis 100 Einwohnern fakultativ.<sup>4</sup> Nach der deutschen Einheit konnte Brandenburg bis 2003 die Gemeindeversammlung.<sup>5</sup>

Trotz allem bleibt der Charme der Urform direkter Demokratie, denn das Prinzip der Repräsentation zieht, so wird behauptet, seine Attraktivität unter den Bedingungen großer und ausdifferenzierter Gesellschaften „gerade aus der faktischen Undurchführbarkeit von Versammlungsdemokratie“<sup>6</sup>. In kleinen Einheiten, in denen dieses Problem nicht besteht, ermöglicht die Gemeindeversammlung die Teilhabe der Gemeindebürger, wie sie sonst nur bei Wahlen besteht. Entsprechend wurde bereits Art. 17 Abs. 2 S. 1 WRV, der anders als Art. 18 Abs. 1 S. 4 GG die Gemeindeversammlung nicht regelte, gleichwohl aber die Grundsätze für die Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern hinsichtlich der Gemeinden für anwendbar erklärte, so interpretiert, dass er Gemeindeversammlungen nicht im Wege stünde.<sup>7</sup>

### *1. Historische Erfahrungen*

Zeitgenössische Forschungsergebnisse zu der Frage, welche Erfahrungen mit Gemeindeversammlungen gemacht wurden, liegen nicht vor, und auch heute werden Gemeindeversammlungen allenfalls am Rande behandelt. Aufschlussreich ist aber das Verfahren zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung in den Jahren 1962 und 1963. Das gilt umso mehr, als Niedersachsen zuvor am stärksten auf Gemeindeversammlungen

4 Vgl. zur Gemeindeversammlung in Niedersachsen Kurt Lindemann, Die niedersächsische Gemeindeordnung, Hannover 1955, Erl. zu § 75; zur Gemeindeversammlung in Baden-Württemberg Richard Kunze / Carl Schmid, Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Stuttgart 1956, § 23 Erl. III und § 65 Erl. I ff.; übergreifend Ernst Walz, in: Hans Peters (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 1, Berlin 1956, S. 235 ff., S. 270 f.

5 Vgl. Horst Dreier, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Tübingen 2008, Art. 28 Rn. 75.

6 Lutz Hager, Wie demokratisch ist direkte Demokratie?, Wiesbaden 2005, S. 39 m.w.N.

7 Gerhard Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 14. Auflage, Berlin 1933, Art. 17 Anm. 8; Veith Mehde, in: Theodor Maunz / Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung, München, Art. 28 Abs. 1 Rn. 127.

gesetzt, dann jedoch Einschränkungen vorgenommen hatte. Es besteht also Grund zu der Annahme, dass die Erfahrungen mit der Gemeindeversammlung in Niedersachsen wenig erbaulich waren.

Allerdings hatte die Regierungsvorlage zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung (NGO) noch eine Stärkung der Gemeindeversammlung vorgesehen: War in der Altfassung bestimmt, dass Gemeindeversammlungen in Gemeinden zwischen 101 und 200 Einwohnern durch entsprechende Regelung in der Hauptsatzung eingeführt werden konnten, in Ermangelung einer solchen Bestimmung aber ein Gemeinderat zu wählen war<sup>8</sup>, so ging der Entwurf dahin, dass die Gemeindeversammlung der Normalfall wäre und durch die Hauptsatzung die Wahl eines Gemeinderats geregelt werden könnte.<sup>9</sup> Diese Zielsetzung wurde im Rahmen der nichtöffentlichen Beratung durch den Ausschuss für innere Verwaltung in ihr Gegenteil verkehrt: Nach dessen Empfehlungsbeschluss sollten Gemeindeversammlungen in Gemeinden mit mehr als 100 Einwohnern ganz abgeschafft werden<sup>10</sup>, was im Plenum nicht mehr diskutiert wurde und letztlich der beschlossenen Gesetzesfassung entsprach.

Doch was waren die Gründe, die zu diesem Ergebnis führten? Als erstes war es der Niedersächsische Landkreistag, der gegen eine Ausweitung der Gemeindeversammlung plädierte, ohne jedoch Beispiele negativer Erfahrungen zu nennen.<sup>11</sup> Der Gemeindetag hatte sich zu der Frage nicht geäußert.

Im Rahmen der Ausschussberatungen machte ein Abgeordneter der CDU geltend, es bestünde die Gefahr, dass die Willensbildung in einer Gemeindeversammlung einseitig durch radikale, gut organisierte Gruppen bestimmt werde. Zudem sei es oft schwierig, „eine repräsentative Vertretung der Bürger sicherzustellen“. Beispiele für eine Willensbildung durch radikale Gruppen führte er nicht an, und auch Ausführungen zu der Frage, inwieweit die Gemeindeversammlung (nicht) „repräsentativ“ besetzt sein könnte, sucht man vergeblich. Dafür forderte der Abgeordnete umso dringlicher, dass künftig für Gemeinden aller Größenklassen die Wahl einer Gemeindevertretung vorgeschrieben werden solle.<sup>12</sup>

Während verschiedene Abgeordnete, auch der CDU-Fraktion, dieser Einschätzung entgegneten, und zwar ausdrücklich unter Bezugnahme auf eigene Erfahrungen, führte eine andere Erwägung dazu, dass der Ausschuss sich zunächst vertagte und schließlich ohne weitere Aussprache die Abschaffung der Gemeindeversammlungen für Gemeinden mit mehr als 100 Einwohnern empfahl: Es wurde argumentiert, dass die Bürger sich stärker für Angelegenheiten der Gemeinde als für solche des Landkreises interessierten, die Gemeinderats- und Kreistagswahlen aber am selben Tag stattfänden, so dass bei den Kreistagswahlen

8 Niedersächsische Gemeindeordnung, in: GVBl. 1955, S. 55.

9 LT-Drs. 4/850 vom 22. Mai 1962.

10 Vgl. LT-Drs. 4/1134 vom 8. März 1963, S. 5918.

11 Stellungnahme vom 12. September 1962. Für die Zurverfügungstellung habe ich ebenso wie hinsichtlich der Ausschussprotokolle dem Präsidenten des Niedersächsischen Landtags zu danken. Anders als der Landkreistag, der in seiner Stellungnahme jedoch keine Beispiele oder sonstige Erläuterungen zu den Befürchtungen nennt, hatte sich der Gemeindetag zu den Gemeindeversammlungen nicht geäußert.

12 Niederschrift über die 106. Sitzung des Ausschusses für innere Verwaltung am 14. November 1962, S. 14 ff.

im Falle der weitergehenden Einführung von Gemeindeversammlungen mit einer geringeren Wahlbeteiligung zu rechnen sei.<sup>13</sup>

Abgesehen davon, dass die Einschätzung, die Bürger interessierten sich stärker für Angelegenheiten der Gemeinde als für solche des Kreises, in gewissem Gegensatz dazu stand, dass die Beteiligung an Gemeindeversammlungen nicht hinreichend wäre, wird deutlich, welches Maß an Gleichgültigkeit gegenüber der Versammlungsdemokratie und den Interessen der Kleinstgemeinden im Landtag bestand: Die (obligatorische) Einführung einer Gemeindevorstellung in Gemeinden mit mehr als 100 Einwohnern erfolgte nicht um der betreffenden Gemeinden willen, sondern aus sachfremden Erwägungen.

## 2. Gemeindeversammlungen im heutigen Recht

Auch heute noch ermöglicht das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 S. 4, dass in Gemeinden an die Stelle der gewählten Körperschaft eine Gemeindeversammlung treten kann. Entsprechende Regelungen finden sich in den Landesverfassungen Baden-Württembergs, Sachsen, Sachsen-Anhalts und Thüringens. Dem Landesgesetzgeber wird damit die Möglichkeit eröffnet, Elemente der Versammlungsdemokratie vorzusehen. Gebrauch macht davon aktuell allein Schleswig-Holstein. Dort sieht § 54 GO SH vor, dass in Gemeinden mit bis zu 70 Einwohnern eine Gemeindeversammlung besteht, deren Vorsitz der Bürgermeister führt und auf die die für die Gemeindevorstellung geltenden Vorschriften Anwendung finden.<sup>14</sup>

Im Jahr 2012 sah es zunächst so aus, als würde die Anzahl der Gemeindeversammlungen im Lande um mehr als die Hälfte steigen, denn nach Art. 2 Nr. 19 des Gesetzes vom 22. März 2012<sup>15</sup> sollte künftig in Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern eine Gemeindevorstellung die Gemeindevorstellung ersetzen. Dies sollte nach Art. 14 zum 1. Juni 2013 in Kraft treten. Doch ausgerechnet unter der rot-grünen Regierung, die für mehr Bürgerpartizipation angetreten war, wurde durch Art. 1 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 13. Dezember 2012<sup>16</sup> diese Vorschrift revidiert und die alte Grenze von 70 Einwohnern erneut festgeschrieben. In der Begründung der Gesetzesinitiative von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW hieß es dazu lapidar, die Änderung diene „insbesondere dazu, den Kommunen, die besondere Aufgabenstellungen wahrnehmen, z.B. im Tourismus, die Möglichkeit zu geben, dies durch eine regelmäßig tagende Gemeindevorstellung wahrnehmen zu lassen“<sup>17</sup>.

13 Vgl. ebenda.

14 Ausführlich zur dortigen Rechtslage Friedrich Franke, Gemeindeversammlung in Recht und Verwaltungspraxis in Schleswig-Holsteins Kleinstgemeinden, Berlin 1996, S. 66 ff.

15 Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften, in: GVBl. 2012, S. 371.

16 Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, in: GVBl. 2012, S. 745.

17 LT-Drs. 18/277 vom 31. Oktober 2012, S. 4. Der Innen- und Rechtsausschuss hatte im November einstimmig bei Enthaltung der CDU empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen, obwohl in der Sitzung kein Vertreter des Innenministeriums anwesend war und deshalb nicht klar war, wie viele Gemeinden von der Änderung betroffen seien.

### 3. Praxis in Schleswig-Holstein

Um herauszufinden, wie die Praktiker in Schleswig-Holstein die Gemeindeversammlung beurteilen, wurde im Februar und März 2016 eine Befragung aller Bürgermeister von Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern vorgenommen. Sämtliche Bürgermeister (bzw. in zwei Fällen deren Stellvertreter) erteilten die erbetenen Auskünfte.<sup>18</sup> Hierbei handelt es sich um 27 Gemeinden mit einer Gemeindeversammlung und 17 mit einer Gemeindevorstellung. Alle 44 Gemeinden wurden ehrenamtlich verwaltet.

In ehrenamtlich verwalteten Gemeinden wird der Bürgermeister von der Gemeindevorstellung bzw. im Fall der Kleinstgemeinden von der Gemeindeversammlung gewählt. Er ist Vorsitzender der Gemeindevorstellung bzw. der Gemeindeversammlung, gesetzlicher Vertreter der Gemeinde, bereitet die Beschlüsse vor, ist für deren Erledigung verantwortlich und führt überdies Weisungsaufgaben durch, soweit diese nicht von den Ämtern wahrgenommen werden. Zwar können ehrenamtlich verwaltete Gemeinden grundsätzlich Beschäftigte haben, bei den Kleinstgemeinden ist das in der Praxis aber nicht der Fall.

Die Bürgermeister von Gemeinden mit Gemeindeversammlung wurden dabei unter anderem gefragt, wie oft die Gemeindeversammlung tagt, wie viele Bürger sich daran beteiligen und wie hoch der Anteil von Frauen in der Versammlung ist. Weiter wurde um Stellungnahme gebeten, ob sich die Bürger nach Einschätzung der Bürgermeister eine gewählte Gemeindevorstellung wünschten bzw. was die Präferenz der Bürgermeister selbst sei.<sup>19</sup>

#### 3.1. Einschätzung der Bürgermeister in Gemeinden mit Gemeindeversammlung

Die befragten Bürgermeister von Gemeinden, die derzeit eine Gemeindeversammlung haben, waren mit dieser Form kommunaler Demokratie mehrheitlich zufrieden, ebenso wie nach ihrer Einschätzung die Bürger. Kein einziger der Bürgermeister ging davon aus, dass die Bürger sich eine Gemeindevorstellung wünschten; lediglich zwei machten hierzu

<sup>18</sup> Für ihre bereitwillige Auskunft habe ich folgenden Bürgermeistern zu danken: *Jochen Block* (Bergwörden), *Paul-Heinrich Dörscher* (Friedrichsgabekoog), *Manfred Schlüter* (Hillgroven), *Uwe Harbeck* (Hövede), *Ebe Thomsen* (Schrumb), *Reimer Jürgens* (Strübbel), *Dieter Kurzke* (Wallen), *Matthias Medro* (Wennbüttel), *Karl-Heinz Guschke* (Albsfelde), *Regina Heitmann* (Besenthal), *Lothar de Vries* (Fredeburg), *Karl-Heinz Finnern* (Göttingen), *Jana Wulff-Thaysen* (stv., Groß Disnack), *Karl Guse* (Römnitz), *Erk Hensen* (Dunsum), *Ute Clausen* (Elisab.-Sophien-Koog), *Hans-Peter Lorenzen* (Fresendelf), *Volker Mommsen* (Gröde), *Klaus Ibs* (Grothusenkoog), *Günter Jürgensen* (Holm), *Hans Günter Thordsen* (Kolkerheide), *Gerhard Hoffmann* (Lexgaard), *Jann-Henning Dircks* (Norderfriedrichskoog), *Tewes Vogelsang* (Süderhöft), *Cornelius Daniels* (Witsum), *Linda Derner* (Friedrichsgraben), *Klaus Groenewold* (Hörsten), *Jochen Rohwer* (Rade b. Hohenwestedt), *Nancy Ehlers* (Tackesdorf), *Karin David* (Dreggers), *Regina Kraft* (Aebtissinwinsch), *Matthias Kelting* (Bekdorf), *Richard Schmidt* (Büttel), *Claus Peter Ralff* (Christinenthal), *Susanne Storm* (Hingstheide), *Karl Lahann* (Kaisborstel), *Wilfried Gatzke* (Kollmoor), *Gustav Dunker* (Krummendiek), *Frank Nagorny* (Moorhusen), *Hinnerk Egge* (Rade), Dr. *Heidi Lemmerbrock* (Wiedenborstel), *Heinrich Stahmer* (Hohenfelde), *Marie-Luise Witt* (Groven) und *Volker Schröder* (stv., Kletkamp).

<sup>19</sup> Der Fragebogen ist online verfügbar unter [https://www.icloud.com/iclouddrive/0\\_gXuAfDNqK-SXpABvZ1ASwAQ#Fragebogen](https://www.icloud.com/iclouddrive/0_gXuAfDNqK-SXpABvZ1ASwAQ#Fragebogen).

keine Angaben. Als eigene Präferenz gaben vier Bürgermeister an, eine Gemeindevertretung zu bevorzugen, während 21 die Gemeindeversammlung als besser ansahen und sich zwei mit „egal“ bzw. „weiß nicht“ äußerten.

Betrachtet man allein die 15 Gemeinden, die in der Vergangenheit einen Gemeinderat hatten, nun aber aufgrund von Einwohnerverlusten zu einer Gemeindeversammlung wechseln mussten, die also über Erfahrungen mit beiden Modellen verfügten, sprachen sich immer noch neun für die Gemeindeversammlung aus (vier für eine Gemeindevertretung, zwei unentschieden). Anders fällt das Bild aus, wenn man auf fünf Gemeinden abstellt, in denen ein Wechsel seit dem Jahr 2000 stattgefunden hat: Dort wurde dreimal die Gemeindevertretung und zweimal die Gemeindeversammlung bevorzugt.

Auf die Vorzüge von Gemeindeversammlung bzw. Vertretungskörperschaft angesprochen, war eines der häufigsten Argumente, dass die Gemeindeversammlung eine Form der Basisdemokratie sei. In diesem Sinn äußerten sich neun Bürgermeister, wobei in einem Fall zusätzlich betont wurde, dass bereits die Jugendlichen, die zwar noch nicht wählen dürften, in die Gemeindeversammlung mitkämen und auf diese Weise bereits eine Form der „Urde-mokratie“ kennen lernten (Kollmoor). Für 15 Bürgermeister war entscheidend, dass bei der Gemeindeversammlung jeder beteiligt werde, mitreden bzw. mitbestimmen könne. Alle könnten mit am Tisch sitzen (Wallen) und ihre Meinung sagen (Friedrichsgraben, Aebtis-sinwunsch). Entsprechend wurde mehrfach bemerkt, dass im Sinne einer Konsensdemokratie alle Probleme gemeinsam gelöst würden (Wallen), es fast nur Konsensescheidungen (Fredeburg) bzw. weniger Streit bei Wahlen gebe. Am Ende sei man sich eigentlich immer einig (Witsum).

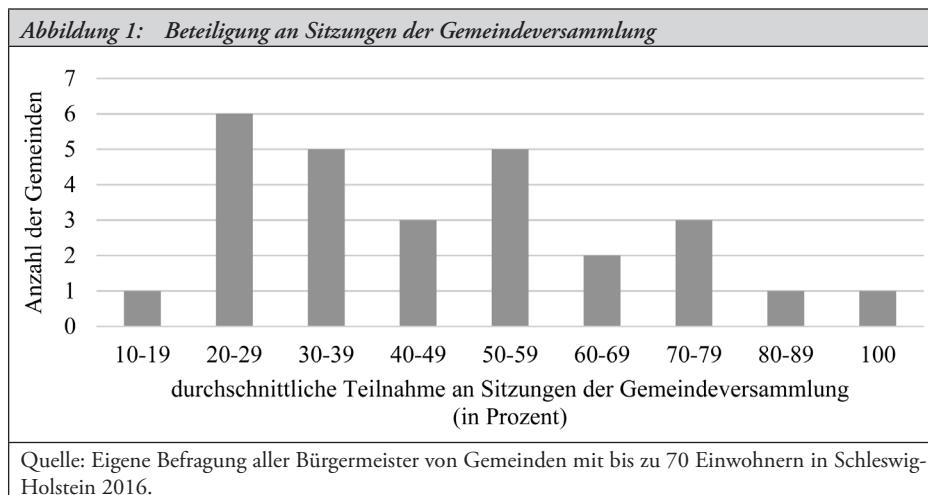
Zusätzliche Vorzüge waren aus Sicht der Bürgermeister, dass es keine Parteien bzw. Wählergemeinschaften (Albsfelde), kein „Parteiengezänk“ (Büttel) und keinen „Gruppenkampf“ (Norderfriedrichskoog) gebe. Eine Gemeindeversammlung führe zu mehr Diskussionsvielfalt, zu einer Identifikation mit der Gemeinde und zu einer hohen Entscheidungsakzeptanz. Pragmatische Erwägungen waren, dass eine Gemeindevertretung „wegen des geringen Engagements ins Leere laufen würde“ und man gegebenenfalls nicht ausreichend Ratsmitglieder finde (Fredeburg). Allerdings bedeute eine Gemeindeversammlung mehr Aufwand (Hörsten). Ein Gemeinderat sei „vielleicht in vielen Teilen einfacher“ (Römnitz).

Als Gegenargument wurde die Sorge geäußert, eine Gemeindeversammlung könne beschlussunfähig sein, während die Ratsmitglieder verpflichtet seien, an den Sitzungen teilzunehmen (Friedrichsgabekoog, Dunsum, Hingstheide).<sup>20</sup> Zudem seien die Meinungen bei einer Gemeindevertretung „eingegrenzt“ (Lexgaard) und Ratsmitglieder besser informiert (Büttel).

Tatsächlich zeichneten die Teilnehmerzahlen der Gemeindeversammlung in den einzelnen Orten ein unterschiedliches Bild. So betrug die geringste durchschnittliche Teilnehmerzahl in Hingstheide 16 Prozent der Wahlberechtigten, während in Wiedenborstel durchgehend alle Wahlberechtigten teilnahmen. Im Mittel betrug die Beteiligung 47 Prozent (vgl. Abbildung 1).

Dabei tagte die Gemeindeversammlung in Hörsten nur einmal jährlich und damit von allen 27 Gemeinden am seltensten. Am häufigsten kamen die Gemeindebürger in Dunsum

20 Allerdings sei die Gemeindeversammlung bisher noch nicht beschlussunfähig gewesen.



zusammen, nämlich durchschnittlich fünf- bis sechsmal jährlich. Im Mittel fand die Gemeindeversammlung 2,9-mal jährlich statt (vgl. Abbildung 2) und damit seltener, als es die Gemeindeordnung für Gemeindevertretungen vorgibt. Diese soll nach § 34 Abs. 1 S. 2 GO SH mindestens einmal im Vierteljahr einberufen werden, eine Regelung, die über § 54 S. 1 grundsätzlich auf die Gemeindeversammlung anwendbar ist, im Ausnahmefall aber seltener Sitzungen zulässt. Insoweit wird darauf hingewiesen, dass „in Kleinstgemeinden z.T. nicht genug an Geschäften an[fiele], um vier Versammlungen im Jahr thematisch zu füllen“. Entsprechend sieht die (durch die jeweilige Kommunalaufsichtsbehörde genehmigte) Hauptsatzung mehrerer Gemeinden eine geringere Zahl an Sitzungen vor.<sup>21</sup>

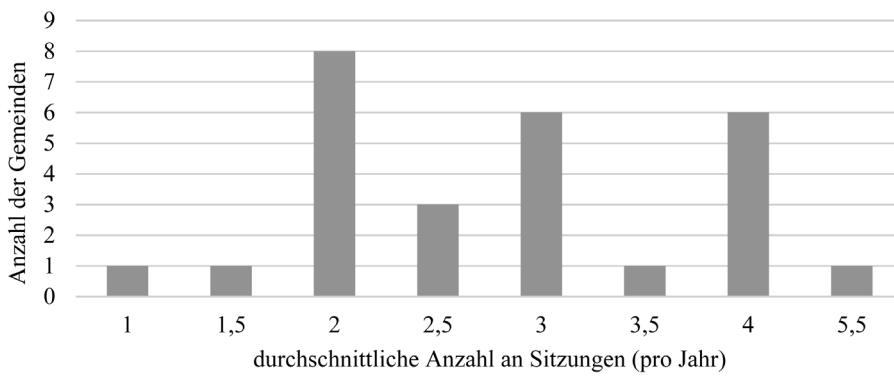
Eine Einordnung fällt unter anderem deshalb schwer, weil keine Vergleichsdaten zum Turnus der Sitzungen der Gemeindevertretung in Kleingemeinden über 70 Einwohnern vorliegen. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der jährlichen Sitzungen im Durchschnitt höher ist, je mehr Einwohner eine Gemeinde hat, der Sitzungsturnus der Gemeindeversammlung in den Kleinstgemeinden aber nicht aus dem Rahmen fällt.

Dabei scheint die Häufigkeit der Sitzungen allenfalls einen geringen Einfluss auf die Bereitschaft zur Teilnahme zu haben. Vergleicht man nämlich die Beteiligung in Relation zu der Anzahl jährlicher Sitzungen, nehmen in den acht Gemeinden mit zwei Sitzungen jährlich durchschnittlich 49,8 Prozent der Bürger teil, in den drei Gemeinden mit 2,5 Sitzungen 35,7 Prozent, in den sechs Gemeinden mit drei Sitzungen 45,2 Prozent und in den ebenfalls sechs Gemeinden mit vier Sitzungen 47,0 Prozent. Angesichts der geringen Gesamtzahl bewegen sich die Schwankungen im Bereich statistischen Zufalls.<sup>22</sup>

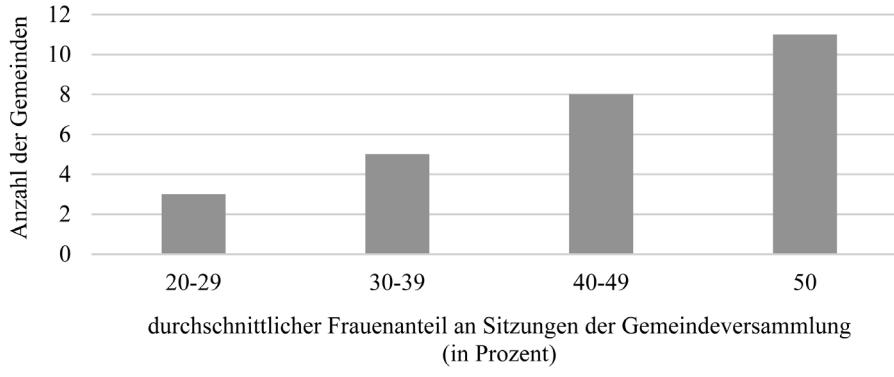
Ebenso unterschiedlich wie die Beteiligung der Wahlberechtigten insgesamt war die Beteiligung von Frauen an der Gemeindeversammlung. Die Bürgermeister wurden dazu befragt, weil häufig angestrebt wird, dass sich Männer und Frauen gleichermaßen an politi-

21 Friedrich Franke, a.a.O. (Fn. 14), S. 171.

22 Noch weniger lassen sich die Teilnahmequoten aus den (einzelnen) Gemeinden mit einer, 1,5 bzw. 5,5 Sitzungen pro Jahr heranziehen.

*Abbildung 2: Turnus der Sitzungen der Gemeindeversammlung*

Quelle: Eigene Befragung aller Bürgermeister von Gemeinden mit bis zu 70 Einwohnern in Schleswig-Holstein 2016.

*Abbildung 3: Beteiligung von Frauen an der Gemeindeversammlung*

Quelle: Eigene Befragung aller Bürgermeister von Gemeinden mit bis zu 70 Einwohnern in Schleswig-Holstein 2016.

schen Entscheidungsprozessen beteiligen<sup>23</sup>, wenn auch – was vielfach verkannt wird – zwischen der anteiligen Präsenz soziodemographischer Merkmale und politischer Repräsentation zu unterscheiden ist.<sup>24</sup>

23 Vgl. etwa Gabriele Abels / Anne Cress, Vom Kampf ums Frauenwahlrecht zur Parité: Politische Repräsentation von Frauen gestern und heute, in: ZParl, 50. Jg. (2019), H. 1, S. 167 – 186, S. 177 ff. Die Begründungsansätze sind höchst unterschiedlich, aber weniger von rechtlichen Erwägungen als von politischen Wünschen getragen. So ist die Einführung einer Frauenquote rechtlich nicht zwingend, vgl. BayVerfGH, in: NVwZ-RR 2018, S. 457, S. 461 ff. = NVwZ 2018, S. 881 (Ls.) = BeckRS 2018, S. 5484.

24 Vgl. Benjamin Höhne, Mehr Frauen im Bundestag? Deskriptive Repräsentation und die innerparteiliche Herausbildung des Gender Gaps, in: ZParl, 51. Jg. (2020), H. 1, S. 105 – 125, S. 105 m.w.N.

In elf der 27 Gemeinden bestand ein ausgeglichenes Verhältnis in der Beteiligung von Frauen und Männern (vgl. Abbildung 3). Allerdings waren auch große Unterschiede anzutreffen. So waren die Männer in Lexgaard mit 80 Prozent deutlich in der Mehrheit. Im Mittel betrug die Beteiligung von Frauen 41 Prozent.

Der Frauenanteil lag damit deutlich höher als in den Gemeindevertretungen der Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern, die strukturell den Kleinstgemeinden am ehesten vergleichbar sind. Diese hatten 2016 jeweils sieben Ratsmitglieder, davon zwischen null (Schrum, Rade) und vier (Strübbel, Kletkamp) Frauen. Der durchschnittliche Frauenanteil in den Gemeindevertretungen betrug 25 Prozent.

### 3.2. Einschätzung der Bürgermeister in Kleinstgemeinden ohne Gemeindeversammlung

Doch auch in den Kleinstgemeinden ohne Gemeindeversammlung war eine deutliche Mehrheit der Bürgermeister mit dem bisherigen Modell zufrieden: Lediglich ein Bürgermeister wünschte eine Gemeindeversammlung, zweien war dies „egal“. Hinsichtlich der Präferenz ihrer Bürger sah ein Bürgermeister die Gemeindeversammlung vorne, während sich vier nicht festlegen wollten und die übrigen davon ausgingen, dass die Gemeindevertretung bevorzugt werde. Aus den drei größeren Gemeinden, die vormals eine Gemeindeversammlung hatten, sprach sich ein Bürgermeister für die Versammlungsdemokratie aus, während die anderen eine Gemeindevertretung vorzogen. Alle drei gingen davon aus, dass ihre Einschätzung von der Bürgerschaft geteilt werde.

Das wichtigste Argument gegen eine Gemeindeversammlung war insoweit, dass diese sehr viel Unruhe schaffe, während die Bürger bei einer Gemeindevertretung „nur was in der Einwohnerfragestunde zu sagen (haben), sonst müssen sie ruhig sein“ (Besenthal). In einer Gemeindeversammlung gebe es einfach zu viele Meinungen (Groß Disnack, Rade b. Hohenweststedt, Krummendiek). Zudem wurde ein mangelndes Interesse der Bürger bemängelt (Tackesdorf, Bekdorf). Ein Gemeinderat sei besser informiert (Krummendiek). Die Zusammensetzung sei nicht jedes Mal eine andere (Kaisborstel).

Daneben wurden pragmatische Erwägungen ins Feld geführt. So machte der Bürgermeister von Fresendelf deutlich, dass es in der Gemeinde keine Gastwirtschaft gebe. Der Gemeinderat tage in seiner Wohnstube. Aber er wisse nicht, wo er die Gesamtheit der Wahlberechtigten unterbringen könne. Und auch aus Strübbel und Holm wurde auf die weniger aufwendige Organisation einer Gemeindevertretung verwiesen.<sup>25</sup>

25 Entsprechend erklärten die Bürgermeister der Gemeinden Fresendelf und Rade, dass sie sich seinerzeit gegen die Hochsetzung der Einwohnergrenze eingesetzt hätten. In Rade b. Hohenweststedt ging der Bürgermeister gar so weit, dass er bei einer Gemeindeversammlung nicht erneut für das Amt zur Verfügung gestanden hätte.

### 3.3. Gemeindefinanzen

Gegenüber Einrichtungen unmittelbarer Demokratie wird oft der Einwand erhoben, dass Bürger auf der Einnahme- wie auf der Ausgabeseite nicht mit Geld umgehen könnten. Diese Behauptung findet ihren Niederschlag in Finanzvorbehalten für Bürgerbegehren.<sup>26</sup>

Solche Finanzvorbehalte können im Fall der Gemeindeversammlung keine Anwendung finden, denn die Gemeindeversammlung tritt an die Stelle der Gemeindevertretung. Ebenso wie der Gemeindevertretung stehen ihr umfassende Entscheidungsbefugnisse zu. Diese betreffen den Erlass der Haushaltssatzung ebenso wie die Ausübung des gemeindlichen Steuerfindungsrechts, etwa die Einführung einer Hunde- bzw. Zweitwohnungssteuer, ferner Abgaben- und Gebührensatzungen. Mit der Haushaltssatzung entscheidet die Gemeindeversammlung über die Hebesätze der Grundsteuer A und B sowie den Hebesatz der Gewerbesteuer, sie setzt die Einnahmen und Ausgaben sowie den Höchstbetrag der Kassenkredite fest. Die Gemeindeversammlung entscheidet über die Vornahme von Investitionen ebenso wie über die Veräußerung und Belastung von Gemeindevermögen.<sup>27</sup>

Zwar ist ein Vergleich der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Gemeinden nicht ohne weiteres möglich. Dem Schuldenstand kommt allerdings eine Indifunktion zu, denn wenn die Bürger in der Gemeindeversammlung nur das eigene wirtschaftliche Interesse im Blick hätten, Steuern und andere Abgaben zulasten der Gemeinde senken bzw. auf der Ausgabenseite eine „Wünsch-dir-was-Politik“ betrieben, wäre von einem höheren Schuldenstand auszugehen.

Deshalb wurden die Bürgermeister zusätzlich nach dem Schuldenstand ihrer Gemeinden gefragt. Dabei soll nicht verkannt werden, dass diese ein Interesse haben könnten, die eigene Politik in gutem Licht dastehen zu lassen. Das führt allerdings nicht dazu, dass solche (amtlichen) Auskünfte nicht berücksichtigt werden könnten, zumal erneut sämtliche Gemeinden die erbetenen Auskünfte erteilt haben.

Danach waren von den 27 Gemeinden mit Gemeindeversammlung 24 (88,9 Prozent) schuldenfrei; sie hatten also weder Kassen- noch Investitionskredite aufgenommen. Bei den Kleingemeinden ohne Gemeindeversammlung waren 14 von 17 (82,4 Prozent) schuldenfrei. Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass die Bürger ihre Verantwortung ebenso ernst nehmen wie gewählte Vertreter. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch in den Kleinstgemeinden ohne Gemeindeversammlung eine Parteipolitik in der Gemeindevertretung meist unbekannt ist und deshalb keine „Wahlgeschenke“ verteilt werden. Jedenfalls finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass Einrichtungen der Versammlungsdemokratie zu einem geringeren Maß an Ausgabendisziplin führten.

26 Zur Befürchtung, die Bürger könnten weniger das Große und Ganze als das finanzielle Eigeninteresse im Blick haben vgl. bereits *Jörg-Detlef Kühne*, Volksgesetzgebung in Deutschland – zwischen Doktrinarismen und Legenden, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 6. Jg. (1991), H. 2, S. 116 – 132, S. 118 ff.

27 Zu den Finanzen der Kleinstgemeinden vgl. auch *Friedrich Franke*, a.a.O. (Fn. 14), S. 265 ff.

#### 4. Fazit: die lokale Versammlungsdemokratie am Ende?

Die Ergebnisse der Befragung zu den Erfahrungen mit der Gemeindeversammlung in Schleswig-Holstein sprechen gegen eine Abschaffung. Soweit ersichtlich wird ein solcher Schritt derzeit auch nicht erwogen. Doch werden nicht die Kleinstgemeinden auch in Schleswig-Holstein ein Auslaufmodell sein?<sup>28</sup> Werden nicht bald die Kommentatoren Recht bekommen, die die Gemeindeversammlung schon jetzt abgeschrieben haben?

Diese Entwicklung ist durchaus möglich. Aber wenn die Kleinstgemeinden aufgelöst werden, dann treten an ihre Stelle andere Gliederungen, wie sie bereits aus dem Ortschaftsrecht verschiedener Bundesländer bekannt sind.<sup>29</sup> Solche untergemeindlichen Einheiten können, ohne eine eigene Rechtspersönlichkeit zu besitzen, selbständig kommunale Aufgaben erledigen.<sup>30</sup> Vielfach wird aber von der Übertragung von Entscheidungsbefugnissen, die die Wahl von Ortsräten voraussetzt und etwa in Niedersachsen gem. § 90 Abs. 1 S. 1 NKomVG i.V.m. der Hauptsatzung geregelt werden kann, Abstand genommen – unter anderem deshalb, weil die im Gemeinderat vertretenen Parteien nicht ausreichend Kandidaten in ihren eigenen Reihen haben und die Neugründung von Wählergemeinschaften fürchten. Zugleich stoßen in den Ortschaften abzuhandelnde informatorische Einwohnerversammlungen auf wenig Interesse, weil sie dem zunehmenden Partizipationsbedürfnis nicht gerecht werden. Was läge da näher, als *de lege ferenda* über eine Ortsversammlung nachzudenken, also über eine Versammlung der wahlberechtigten Bürger, die in einer Ortschaft leben und als solche die Aufgaben eines Ortsrats übernehmen? Die Versammlungsdemokratie könnte also eine Renaissance erleben, wenn nicht in den Gemeinden, dann in den Ortschaften und Stadtbezirken.

<sup>28</sup> Auf die Sinnhaftigkeit kommunaler Gebietsreformen, bei denen Großgemeinden früheren Gemeindeverbänden entsprechen, es sich mithin um eine faktische Abschaffung der Gemeinden handelt, soll nicht weiter eingegangen werden.

<sup>29</sup> Überblick bei Christopher Schmidt, Ortschaftsrecht in Niedersachsen, Baden-Baden 2007, S. 82 ff.

<sup>30</sup> So wurden z.B. in Thüringen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid 2016 in Ortsteilen bzw. Ortschaften eingeführt, vgl. Christopher Schmidt, Die Entwicklung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid seit 2016, in: KommJur, 15. Jg. (2018), H. 5, S. 165 – 168, S. 166. Entsprechende Regelungen bestehen auch in anderen Ländern.