

## **Kommunale Selbstverwaltung in der deutschen Staatsverfassung**

*-Zusammenfassung des am 24.11.2022 anlässlich des 25jährigen Bestehens des Koblenzer Seniorenbeirats vom Vorsitzenden Prof. Dr. Heinz-Günther Borck gehaltenen Vortrages vor dem Beiratsplenum -*

Wer heute von kommunaler Selbstverwaltung – der Erledigung örtlicher Angelegenheiten in eigener Zuständigkeit der Gemeinden – spricht, denkt zunächst an die Verfassungsgarantien, also an Art. 28 des Grundgesetzes bzw. Art. 49 der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz; tatsächlich reichen die Wurzeln städtischer Selbstverwaltung aber weit in die Geschichte zurück.

Entstanden überwiegend aus römischen Legionärlagern, Kaufmannswiken und landesherrlichen Burgsiedlungen, sind die Städte und ihre Bürger seit dem 11. Jh. - z.B. in Worms 1074 - als politische Faktoren in Erscheinung getreten, oft gegen den Stadtherren und für Kaiser und König, indem sie ihr seit jeher geltendes, im wichtigsten deutschen Rechtsbuch, dem Sachsenspiegel (3,78,1 und 2) um 1230 endgültig festgeschriebenes Widerstandsrecht gegen unrechtes Handeln der Obrigkeit in Anspruch nahmen. Sie wurden dafür mit „Freiheiten“ belohnt, die sie vielfach „reichsunmittelbar“, d.h. nur dem Staatsoberhaupt untertan, machten; aber auch andere Städte trotzten ihren Stadtherren die Eigenständigkeit als Rechts- und Friedensbezirk ab: „Stadtluft macht frei“, also Verlust der Hörigkeit (Abhängigkeit von einem Grundherrschaft) nach Jahr und Tag, setzte sich als Rechtsgrundsatz durch.

Im Reichstag des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation waren städtische Interessen seit dem späten Mittelalter, endgültig und gleichberechtigt mit Kurfürsten und Fürsten seit dem Westfälischen Frieden von 1648 durch die von über 50 Reichsstädten gebildete Städtekurie vertreten, und auch die unter paritätischer Berücksichtigung der Konfessionen jeweils eingesetzten Reichsdeputationen (für wichtige Angelegenheiten gebildete Ausschüsse des Reichstages) kannten eine Beteiligung der Städte. Allerdings waren die mittelbaren, also Landesherrn unterworfenen Städte meist an die Anweisungen der Obrigkeit – Stadtkommissar, Amtmann oder Landeskollegium – gebunden, eine bürgerliche Selbstregierung existierte dort nicht.

Maßgebend für die weitere Entwicklung der Stadtverfassungen wurde die nach der verlorenen Schlacht von Jena und Auerstedt 1806 in Preußen durchgeführte Staatsreform. Der aus Nassau stammende Reichsfürst Karl vom und zum Stein setzte die Städteordnung vom 19. 11. 1808 durch, deren wesentliche Bestimmungen noch heute als Grundgesetz der kommunalen Selbstverwaltung gelten können. Zum Zwecke einer „wirksameren Theilnahme der Bürgerschaft an der Verwaltung des Gemeinwesens“ zeigte sich der König überzeugt von der Notwendigkeit, den Bürgern darauf eine „thätige Mitwirkung...beizulegen und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen...“. Gleiches Bürgerrecht konnte grundsätzlich jede unbescholtene Person erwerben, auch Frauen, bei größeren Städten war die Bildung von Unterbezirken vorgesehen, um eine enge Bindung von Bürgerschaft und Verwaltung zu sichern, und in §110 der Städteordnung war ein noch heute gültiger Grundsatz der repräsentativen Demokratie formuliert:

“ Das Gesetz und ihre (=der Stadtverordneten) Wahl sind ihre Vollmacht, ihre Überzeugung und ihre Ansicht vom gemeinen Besten der Stadt ihre Instruktion, ihr Gewissen aber die Behörde, der sie deshalb Rechenschaft zu geben haben. Sie sind im vollsten Sinne Vertreter der ganzen Bürgerschaft, mithin so wenig Vertreter des einzelnen Bezirks, der sie gewählt hat, noch einer Korporation, Zunft etc., zu der sie zufällig gehören.“

Erstmals die Reichsverfassung vom 28.3.1849, die freilich nicht endgültig in Kraft trat, formulierte in § 184 „Grundrechte“ der Gemeindeverfassung, vor allem Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter und Übernahme der bisher staatlichen Ortspolizei. Ähnliche Bestimmungen finden sich in der (in den Folgejahren allerdings revidierten) preußischen Verfassung vom 5.12.1848, deren § 104 die Wahl von Gemeindeversammlungen und Gemeindevorstehern vorsah und den Gemeinden die selbständige Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten zugestand.

Die Reichsverfassung von 1871 enthielt keine Regelung dieser Materie, weil sie die Gültigkeit der Landesverfassungen und ihrer Selbstverwaltungsbestimmungen gewährleistete. So verlieh die Provinzialordnung für die preußische Rheinprovinz vom 1.6.1887 dem „Kommunalverband“ Rheinprovinz Selbstverwaltungsrechte, und die größeren preußischen Städte waren auf den Provinziallandtagen mit eigenen Vertretern stimmberechtigt.

Erst die Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 enthielt wieder in Art. 127 für Gemeinden und Gemeindeverbände das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der geltenden Gesetze – so ähnlich stand es bereits in der Städteordnung von 1808. Zusätzlich garantierte nicht nur die Verfassung des Freistaats Preußen vom 30.11.1920 in Art. 70 die kommunale Selbstverwaltung, sondern schuf in Art. 31 ff. mit dem Staatsrat, der die Provinzen im Gesetzgebungsprozess vertrat, ein neues Staatsorgan, zu dessen Mitgliedern zahlreiche von Provinziallandtagen und Stadtkreisen gewählte Bürgermeister gehörten und damit kommunale Interessen auf der Ebene des Staates vertreten konnten; der Kölner Oberbürgermeister und nachmalige Bundeskanzler Konrad Adenauer war sogar bis 1933 Präsident des Gremiums.

Die nationalsozialistische Reichsregierung beseitigte mit dem Gleichschaltungsgesetz vom 31.3.1933 auch die kommunale Selbstverwaltung. Die gemeindlichen Selbstverwaltungskörper wurden aufgelöst und das Führerprinzip auf die Gemeindeverwaltung übertragen. Maßgebend war künftig das Vertrauen von Partei und Staat (§6 Abs.1), Wahlen und Beschlüsse waren an die Zustimmung des Beauftragten der NSDAP gebunden, der auch im Benehmen mit dem Bürgermeister die Gemeinderäte berief (§51).

Entsprechend der neuen Landesverfassung von 1947 wurden diese Bestimmungen in Rheinland-Pfalz durch das Selbstverwaltungsgesetz vom 27.9.1948 aufgehoben.

Damit war die Selbstverwaltung im alten Umfang von 1808, 1848/49 und 1919 wiederhergestellt, Fragen der ausreichenden finanziellen Ausstattung der Gemeinden und einer verfassungsrechtlich abgesicherten Vertretung auf der Bundes- und Landesebene blieben und bleiben politisch ungelöst.