

## TEIL 2:

Strukturen politischer Willensbildung  
in der Gemeinde1. *Zur Systematik der „Inneren Gemeindeverfassung“ in den Ländern  
der Bundesrepublik Deutschland**Oscar W. Gabriel*

Politische Abläufe in der Gemeinde unterliegen in erheblichem Umfange dem Einfluß der bisher beschriebenen geschichtlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und rechtlichen Größen, zu welchen auch die besondere Stellung der kommunalen Selbstverwaltung im Bundesstaat gehört. Während diese Faktoren sozusagen „äußere“, gesamtgesellschaftliche oder -staatliche Bedingungen darstellen, bezieht sich die „Innere Gemeindeverfassung“ als verfaßte Ordnung der politischen Willensbildung *in* der Kommune ausdrücklich auf innergemeindliche Vorgänge. Die „Innere Gemeindeverfassung“ nennt die wichtigsten Gemeindeorgane (Rat, Verwaltungsführung) Verfahren und Einrichtungen (Bürgerbegehren, Bürgerversammlung usw.) und verteilt die politischen und verwaltungsmäßigen Aufgaben der Gemeinde auf diese Organe: „Aus rechtlicher Perspektive enthält also die innere Gemeindeverfassung die wichtigsten Spielregeln für den kommunalpolitischen Alltag“ (Beger 1976: 3).

Auf Grund geschichtlicher und verfassungsrechtlicher Bedingungen ist die politische Wirklichkeit in der Bundesrepublik durch eine beträchtliche Vielfalt unterschiedlicher kommunaler Verfassungssysteme geprägt. Auch nach der Errichtung der Bundesrepublik wirkten die lediglich durch die zwölfjährige nationalsozialistische Diktatur unterbrochenen Traditionen des Gemeinderechts der alten Gliedstaaten des Deutschen Reiches, insbesondere Preußens, Bayerns, Württembergs und Badens, fort. Darüber hinaus versuchten in der Nachkriegszeit die Besatzungsmächte ihren politischen Vorstellungen bei der Neuordnung des Kommunalrechts Geltung zu verschaffen. Die Zuständigkeit der Länder für die Ordnung des Kommunalwesens bringt weitere Verschiedenartigkeiten mit sich.

Aus den genannten Gründen kann man, ohne zu übertreiben, feststellen, daß in jedem der acht Flächenstaaten der Bundesrepublik unterschiedliche kommunalrechtliche Regelungen der politischen Willensbildung gültig sind, und

daß wir darüber hinaus sogar innerhalb einzelner Bundesstaaten noch verschiedene Formen der Inneren Gemeindeverfassung antreffen. Dennoch ergeben sich auf der Grundlage des Aufgabenzuschnitts der kommunalen Organe vier Typen kommunaler Verfassung, die wir jeweils in zwei Bundesländern finden.

### 1.1. Die norddeutsche Ratsverfassung

Seit der Bildung dieser Bundesländer ist die norddeutsche Ratsverfassung in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen in Kraft. Ursprünglich galt sie auch in Schleswig-Holstein, wurde aber mit der Neuordnung der Gemeindeordnung im Jahre 1952 durch andere Regelungen ersetzt.

Dieser Verfassungstyp weist der Vertretungskörperschaft als dem Hauptorgan der Gemeinde eine besonders starke Stellung zu. Als Vertretung der Bürgerschaft ist sie grundsätzlich für die Regelung *aller* gemeindlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten, einschließlich der Leitung der Verwaltung zuständig. Überträgt sie Aufgaben auf den leitenden Verwaltungsbeamten bzw. den Verwaltungsausschuß, so besitzt sie für diese ein Weisungs- und Kontrollrecht. Darüber hinaus kann sie anderen Verwaltungsträgern zugewiesene Aufgaben durch Beschluß an sich ziehen (vgl. §§ 27–46 GONW; §§ 31–54 GONS).

Neben der Erst- bzw. Allzuständigkeit des Rates für die Gemeindeangelegenheiten („monistische Gemeindeverfassung“; eine Ausnahme hiervon bilden allerdings nach § 75 GONS die sog. Samtgemeinden, die neben dem Rat den Samtgemeindeausschuß und den Samtgemeindedirektor als *Organe* der Gemeinde kennen) weist die norddeutsche Ratsverfassung ein weiteres Charakteristikum, die „Zweiköpfigkeit“ auf. Während der *Bürgermeister* als gewählter *Ratsvorsitzender* oberster Vertreter der Gemeindebürgerschaft ist (vgl. §§ 27, Abs. 2 und 32 GONW; §§ 31, Abs. 1 und 43 GONS), bestellt die Vertretungskörperschaft als *leitenden Verwaltungsbeamten* den *Gemeindedirektor* (vgl. §§ 49–56 GONW, 61–66 GONS). Die niedersächsische Gemeindeordnung kennt als weiteres Gemeindegremium den *Verwaltungsausschuß*, (vgl. §§ 56–50 GONS), der einige in Nordrhein-Westfalen dem Rat bzw. dem Gemeindedirektor zugeordnete Befugnisse besitzt.

In der norddeutschen Ratsverfassung ist das Prinzip repräsentativer Gemeindedemokratie besonders nachdrücklich verwirklicht; denn keine der anderen in der Bundesrepublik gültigen Gemeindeordnungen weist der Vertretungskörperschaft eine derart starke Stellung zu. Dies findet nicht allein in ihrem Aufgabenzuschnitt Ausdruck, sondern auch in dem Eigengewicht des Bürgermeisters als dem Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft. Die *Wahl*

der Vorsitzenden der Ratsausschüsse sieht unter den übrigen Gemeindeordnungen nur die Hessens vor. Auf der anderen Seite bringt die starke Stellung des Rates mit sich, daß das Moment der Gewaltenteilung bzw. Dezentralisierung der Macht in diesem Modell etwas zu kurz kommt. Da jedoch die herrschende Verwaltungsrechtslehre die Tätigkeit des Rates als *Verwaltung* betrachtet und der Anwendbarkeit des Gewaltenteilungsprinzips auf die lokale Ebene skeptisch gegenübersteht, dürfte sie diese Zusammenballung von Befugnissen bei einem Gemeindeorgan nicht unbedingt als Mangel betrachten.

In folgerichtiger Anwendung des unbedingten Übergewichts der Vertretungskörperschaft begrenzen die Gemeindeordnungen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens die direkten bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten an kommunalen Entscheidungen auf das aktive und passive Wahlrecht zur Vertretungskörperschaft und auf die Mitwirkung in deren Ausschüssen (vgl. § 42 GONW; § 51 GONS). Die niedersächsische Gemeindeordnung (§ 57) führt als Kann-Bestimmung zusätzlich die Bürgerversammlung auf.

## 1.2. Die süddeutsche Ratsverfassung

Vergleicht man die Stellung von Rat und Verwaltungsspitze in Bayern und Baden-Württemberg mit der in den o. g. Ländern, so erscheint die Bezeichnung der Inneren Gemeindeverfassung in diesen Bundesländern als „süddeutsche Ratsverfassung“ nicht besonders glücklich. Die Stellung der Vertretungskörperschaft gleicht hier eher derjenigen in der Magistrats- und der Bürgermeisterverfassung als der in der norddeutschen Ratsverfassung. Rat und Bürgermeister sind als Gemeindeorgane mit jeweils eigenständigen Befugnissen ausgestattet („dualistische Gemeindeverfassung“, vgl. § 23 GOBW; Art. 29 GOB; näheres zur konkreten Aufteilung der Kompetenzen zwischen Rat und Verwaltung im Beitrag von Hess in diesem Band).

Als Vorsitzender des Rates und Leiter der Verwaltung wird der Bürgermeister nicht aus der Mitte der Vertretungskörperschaft, sondern unmittelbar durch die Gemeindebevölkerung („Urwahl“) gewählt. In Baden-Württemberg dauert seine Amtsperiode wesentlich länger als die des Rates. Die Vereinigung von Ratsvorsitz und Verwaltungsleitung („monokratische Verwaltungsspitze“) verleiht dem Bürgermeister ebenso wie die Direktwahl eine starke Stellung gegenüber dem Rat. Die ihm von der Gemeindeordnung übertragenen Befugnisse (Angelegenheiten der laufenden Verwaltung, Auftragsangelegenheiten, Eilentscheidungsrecht) stärken seine Macht im Vergleich zu derjenigen des Gemeindedirektors in der norddeutschen Ratsverfassung ganz beträchtlich (vgl. §§ 42–47, 52–54 GOBW; Art. 17, 34, 36–38 BOB).

Eine weitere Schwächung der Rolle des Rates ergibt sich aus der rechtlichen

Verankerung einer ganzen Reihe unmittelbar bürgerschaftlicher Beteiligungsmöglichkeiten an kommunalpolitischen Entscheidungen, insbesondere in Baden-Württemberg (näheres hierzu im Beitrag von Becker in diesem Band).

### 1.3. Die Bürgermeisterverfassung

Die Bezeichnung „Bürgermeisterverfassung“ ist für die „Innere Gemeindeverfassung“ in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in den Landgemeinden Schleswig-Holsteins gebräuchlich. Rat und Bürgermeister als die gemeindlichen Organe nahmen ihrer rechtlichen Stellung nach eine Position zwischen den Regelungen der süddeutschen und der norddeutschen Ratsverfassung ein, d. h.: Der Rat ist etwas stärker, der Bürgermeister etwas schwächer gestellt als in Bayern und Baden-Württemberg. Dies ergibt sich allerdings weniger aus der Aufgabenverteilung zwischen den Gemeindeorganen, die in der süddeutschen Rats- und in der Bürgermeisterverfassung ziemlich ähnlich ist, als vielmehr aus dem Recht der Vertretungskörperschaft, den Bürgermeister zu wählen und, unter besonderen Voraussetzungen, während der laufenden Amtsperiode auch abzuwählen (vgl. §§ 53, 55 GORP; §§ 56, 58 GOS). Bei der Neuordnung der Rheinland-Pfälzischen Gemeindeordnung (1973) erfolgte zudem eine Stärkung der Stellung der Beigeordneten in den größeren Städten. Hier wurde durch die Einführung des „Stadtvorstandes“ das kollegiale Moment in der Verwaltungsleitung verstärkt. Allerdings brachte dies keine Umwandlung zur „trialistischen Gemeindeverfassung“ mit sich, wie Frey und Holler (1976: 243) irrigerweise annehmen; denn der Stadtvorstand ist, im Gegensatz zum Bürgermeister und der Gemeindevertretung nicht als Gemeindeorgan eingerichtet (vgl. § 28 GORP). Ob sich in der Wirklichkeit „trialistische“ Strukturen herausbildeten, ist für die Beurteilung der Gestaltungsgrundsätze der „Inneren Gemeindeverfassung“ ohne Belang.

Nicht nur im Verhältnis zum Bürgermeister ist der Rat im Geltungsbereich der „Bürgermeisterverfassung“ stärker. Dies gilt darüber hinaus auch für sein Entscheidungsgewicht gegenüber der Gesamtbürgerschaft. Verglichen mit den Regelungen in Baden-Württemberg stehen nur begrenzte Möglichkeiten direkter bürgerschaftlicher Teilnahme an politischen Entscheidungen in der Gemeinde zur Verfügung: Übereinstimmend sehen die Gemeindeordnungen des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz die Einwohner- bzw. Bürgerversammlung vor (vgl. § 16 GORP; § 19 GOS). Die Gemeindeordnung von Rheinland-Pfalz kennt zusätzlich die Einrichtung der Bürgerinitiative (§ 17).

Vergleicht man die zuletzt behandelten Formen der Gemeindeordnung miteinander, so wäre es eigentlich sinnvoller, die Bezeichnungen auszutauschen und die Gemeindeordnungen Bayerns und Baden-Württembergs als Bürger-

meisterverfassung, die des Saarlandes und von Rheinland-Pfalz als Ratsverfassung zu bezeichnen.

#### 1.4. Die Magistratsverfassung

In den Städten Schleswig-Holsteins und, als Regelverfassung, in Hessen ist die kommunalpolitische Willensbildung nach dem Muster der sog. Magistratsverfassung geordnet. Diese lehnt sich stark an die städtische Selbstverwaltungstradition in Preußen an.

Nach Schmidt-Eichstaedt und Haus (1976: 13, 16) weist die Magistratsverfassung in Hessen dualistische, in Schleswig-Holstein („unechte Magistratsverfassung“) hingegen monistische Züge auf. Diese Unterscheidung ist aber nicht einleuchtend; denn in beiden Ländern nennt die Gemeindeordnung den Magistrat und die Vertretungskörperschaft als gemeindliche Organe (vgl. § 9 GOH; § 7 GOSH). Aus eben diesem Grunde ist auch die Bezeichnung der Magistratsverfassung als „trialistisch“ (vgl. Frey; Holler 1976: 243) unangebracht; denn der Bürgermeister wird nicht als eigenständiges Gemeindeorgan behandelt.

Der Aufgabenzuschnitt der Gemeindeorgane gleicht demjenigen in der süddeutschen Rats- und der Bürgermeisterverfassung, wobei der Magistrat ähnliche Aufgaben erfüllt, wie sie ansonsten dem Bürgermeister zukommen. Dies gilt allerdings nicht für die Leitung der Ratsarbeit: Diese obliegt einem aus der Mitte der Vertretungskörperschaft gewählten Bürgervorsteher (bzw. Stadtverordnetenvorsteher, Stadtpräsident). Dessen Machtstellung gleicht der des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, ist aber etwas schwächer (vgl. §§ 57, 58 GOH; §§ 33, 34 GOSH).

Anders als in den übrigen Gemeindeverfassungen (die größeren Städte in Rheinland-Pfalz und die Regelungen für Niedersachsen stellen eine Ausnahme dar) ist die Verwaltungsführung im Geltungsbereich der Magistratsverfassung kollegial. Der Magistrat leitet unter dem Vorsitz des Bürgermeisters die Gemeindeverwaltung. Seine zum Teil haupt-, zum Teil ehrenamtlichen Mitglieder werden durch die Vertretungskörperschaft gewählt. In Schleswig-Holstein führen sie zusätzlich den Vorsitz in den ihrem Geschäftsbereich zugeordneten Gemeindeausschüssen (vgl. §§ 65–77 GOH; §§ 60–72 GOSH).

Dieses Modell nähert sich verhältnismäßig stark der parlamentarischen Regierungsweise an, zumal auch hier außerhalb der Mitarbeit in der Vertretungskörperschaft und ihren Ausschüssen keine bürgerschaftlichen Mitwirkungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Auf einen am Leitbild parlamentarisch-repräsentativer Regierungsweise orientierten Politikwissenschaftler übt dieses Modell im Vergleich zu den übrigen Typen innerer Gemeindeverfassung si-

cherlich eine größere Anziehungskraft aus; denn sein Ausbau zum „responsible parliamentary government“ läßt sich ohne große Anstrengung vorstellen.

Unsere Darstellung der Inneren Gemeindeverfassung mußte sich auf die wichtigsten Grundzüge beschränken. Es wurde eine beträchtliche Vielfalt der organisatorischen Regelungen sichtbar. In der Weimarer Zeit eingeleitete Versuche einer Vereinheitlichung des Kommunalrechts wurden in der 1935 von den Nationalsozialisten durchgesetzten Deutschen Gemeindeordnung (DGO) zum Abschluß gebracht. Als Modell einer Neugestaltung des Kommunalrechts in der Bundesrepublik kamen die Regelungen der Inneren Gemeindeverfassung der DGO schon deshalb nicht in Frage, weil sie für die kommunale Ebene das „Führerprinzip“ verbindlich erklärten. Die geschichtlich überlieferte Vielfaltigkeit der verfaßten kommunalpolitischen Willensbildung setzte sich somit auch in der Bundesrepublik fort. Zwar sind Forderungen nach einer Vereinheitlichung auch heute noch zu hören; doch besitzen sie kaum Durchsetzungschancen und ihr Nutzen ist mehr als zweifelhaft. Im Interesse einer Erhöhung der kommunalen Handlungsmöglichkeiten, auch im Bereich des Satzungsrechtes, wäre es viel eher sinnvoll, den Gemeinden die Wahl unter den vier Typen kommunaler Verfassung freizustellen.

Eine Vereinheitlichung des Kommunalrechts ist vermutlich wohl auch deshalb überflüssig, weil sie an der kommunalen Entscheidungspraxis nichts änderte. Zwar liegt bisher erst eine empirische Untersuchung des Einflusses des kommunalen Verfassungsrechts auf die Struktur politischer Entscheidungsprozesse in den Gemeinden vor (Derlien u. a. 1976), doch weder diese, noch die – vergleichsweise wenigen – Einzelfallstudien konnten die Vermutung widerlegen, daß sich in der Praxis ein relativ einheitliches Bild kommunaler Entscheidungen ergibt. Bestehende Unterschiede sind eher von anderen als verfassungsrechtlichen Faktoren bestimmt.

*Literatur zur „Inneren Gemeindeverfassung“*

Freiberg 1970: 39 ff.; Klüber 1972: 137 ff.; Pagenkopf 1975: 213 ff.; Lang 1975; Beger 1976; Frey; Holler 1976; Schmidt-Eichstaedt; Haus 1976.