

Zur historischen Entwicklung der deutschen Gemeindeverfassung

I. Von der Hannoverschen Landgemeinde Ordnung zur Gemeindeordnung der Weimarer Republik

Bis 1866 gehörte Werlte zum Königreich Hannover. Die erste Kodifizierung einer Gemeindeordnung erfolgte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Für die Landgemeinden wurde 1852 und letztlich 1859 ein „*Gesetz, die Landgemeinden betreffend*“ erlassen.

In diesen Ordnungen und Gesetzen wurde noch stark am vorkonstitutionellen Prinzip der Ortsobrigkeit festgehalten.

I.1. Die Ausgestaltung der Stimmberechtigung und des Wahlrechts

Stimmberechtigt waren alle Männer, die in der Landgemeinde wohnten und Grundbesitz hatten, sowie alle Männer, die in der Gemeinde wohnten und einen eigenen Haushalt führten, selbständig und nicht vorbestraft und nicht in Konkurs gegangen waren; ferner Besitzer von unbebauten Grundstücken in der betreffenden Gemeinde, die dort nicht selbst ihren Wohnsitz hatten, sofern sie zu den Gemeindelasten beitrugen.

Ausgeübt werden durfte das Stimmrecht, wenn die Gemeindelasten bezahlt wurden. Dies hieß, dass das kommunale Wahlrecht kein dem Einzelnen zustehende Recht war.

Nur wer einen gewissen Mindeststeuersatz zahlte, hatte das Wahlrecht.

Daneben musste man einen eigenen Hausstand führen (Dienstboten, Gesinde und Gesellen waren von der Wahl ausgeschlossen) und politisch mündig sein. Frauen hatten generell kein Wahlrecht.

Weiter eingeschränkt wurde das Mitbestimmungsrecht durch die Einteilung des Stimmverhältnisses nach Klassen. Zwar hatte jeder der Stimmberechtigten eine Stimme, diese wurde jedoch nach Klassen unterschiedlich gewichtet. Die Grundlage der entsprechenden Einteilung waren die verschiedenen Klassen in der Gemeinde vorhandenen Güter und Höfe (§ 17, *Gesetz, betreffend der Landgemeinden*).

Ferner wurden die Grundbesitzer stark bevorteilt, denn das Stimmgewicht derjenigen Grundbesitzer, die zur Bewirtschaftung ihres Landes zwei oder mehr Pferde benötigten, musste insgesamt überwiegen und die Stimmzahl der Nichtansässigen durfte 1/3 derjenigen der Grundbesitzer nicht übersteigen (§ 17 Abs. 2 u. Abs. 3, *Gesetz, betreffend der Landgemeinden*).

Damit wurde das kommunale Wahlrecht auf eine kleine Bevölkerungsgruppe begrenzt, und die Herrschaft im Dorf wurde von den grundbesitzenden Bauern ausgeübt.

Die stimmberechtigten Gemeindemitglieder bildeten die Gemeindeversammlung und wählten den ehrenamtlich tätigen Gemeindevorsteher. In größeren Gemeinden konnte ein Gemeindeausschuss gebildet werden.

Die Entscheidung der Gemeindeversammlung unter Vorsitz des Gemeindevorstehers verkörperte den Gemeindewillen.

Der Gemeindevorsteher hatte die Beschlüsse vorzubereiten, sie auszuführen, die laufenden Verwaltungsgeschäfte zu führen und die Gemeinde nach außen zu vertreten.

I.2 Die Entwicklung der Gemeindeordnung nach 1866

Nachdem Hannover 1866 preußische Provinz geworden war, gab Wilhelm I. von Preußen kund: „*Wir wollen die Gesetze und Einrichtungen der bisherigen Hannoverschen Lande erhalten, soweit sie der Ausdruck berechtigter Eigentümlichkeiten sind und in Kraft bleiben können, ohne den durch die Einheit des Staates und seiner Interessen bedingten Anforderungen Eintrag zu thun.*“

Daher blieb diese Verwaltungsorganisation, da sie in keinerlei Widerspruch zur preußisch – ständischen Auffassung stand, bestehen.

Im Unterschied zu den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein, der Rheinprovinz, der Provinz Westfalen und der Provinz Hessen-Nassau, erhielt die nunmehrige preußische Provinz Hannover keine neue „preußische“ Landordnung.

Die administrative Integration in den preußischen Staat erfolgte vielmehr, „von oben nach unten“ über die Kreis- und Provinzialebene. Seinen Abschluss fand dieser Prozess in der Kreisordnung für die Provinz Hannover vom 06. 05.1884 und in der Provinzialordnung für die Provinz Hannover vom 07.05.1884.

Die Kreisordnung von 1884 brachte für die Landgemeinden noch eine Änderung, in der die Rechte und Pflichten des Gemeindevorstehers im Sinne des preußischen Obrigkeitstaates ergänzt wurden.

Dieser galt nun als „*die Obrigkeit des Gemeindebezirks und das Organ des Landrats für die Polizeiverwaltung. Der Gemeindevorsteher hat vermöge dessen das Recht und die Pflicht, da, wo die Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit ein sofortiges polizeiliches Einschreiten notwendig macht, das dazu erforderliche vorläufig anzuordnen und ausführen zu lassen.* ..“

Hintergrund dieser Gesetzgebung dürften die Auswirkungen der einsetzenden Hochindustrialisierung in Deutschland sein. In dieser Phase entwickelte sich auch auf dem Land ein „Proletariat“. Viele Bewohner der stadtnahen Landgemeinden suchten in den Städten Arbeit.

Die Betonung, dass der Gemeindevorsteher für die Aufrechterhaltung von Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuständig ist, dürfte vor diesem Hintergrund in dem 1878 verabschiedeten „Sozialistengesetz“ zu sehen sein, beziehungsweise ist ein Beleg dafür, wie sich der preußische Obrigkeitstaat in den „unpolitischen“ Landgemeinden bemerkbar machte.

In der Zeit der Hochindustrialisierung waren die ländlichen Gemeinden sowohl durch ihre große Anzahl – so gab es 1910 in Preußen insgesamt 52.613 Gemeinden, davon waren 1.274 Städte , 35.971 Landgemeinden und 15.368 Gutsbezirke- , wie durch die ihnen obliegenden Aufgaben im Schulunterhalt, der Armenpflege und im Wegebau, wesentliche Glieder der Verwaltungsorganisation.

II Die Entwicklung der Gemeindeordnung in der Weimarer Republik

Mit den Wahlen am 02.03.1919 zog die neue demokratische Ordnung nach der Weimarer Verfassung in den Landgemeinden ein.

Mit dieser erhielten auch die Landgemeinden eine demokratische Ordnung. In Artikel 127 der Weimarer Verfassung hieß es: *Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.*

Damit war das Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden, im Unterschied zum Kaiserreich, in der Verfassung verankert und verbürgt.

Die einschneidende Veränderung für die Gemeinden war jedoch die Ausdehnung des Geltungsbereiches des gleichen, allgemeinen und geheimen Wahlrechts auf die Gemeinden in Artikel 17 Abs. 2 der Weimarer Verfassung.

Die Unterscheidung von Gemeindeangehörigen und Gemeindemitgliedern fiel weg. Das Zensus – und/oder Dreiklassenwahlrecht, ebenso das „Hausbesitzerprivileg“ wurden beseitigt.

Wahlberechtigt war nun jeder, der die deutsche Staatsangehörigkeit besaß, das 20. Lebensjahr vollendet hatte, seit mindestens sechs Monate im Gemeindebezirk wohnten und im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte war.

Bei den Gemeindewahlen waren Frauen und Männer gleichberechtigt. Die Wahlen zu den Gemeindevertretungen fanden als allgemeine, unmittelbare und geheime Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht statt.

Einhergehend mit diesen Veränderungen wurden die Mitglieder in der Gemeindevertretung nun auch zu Vertretern politischer Parteien, wobei jedoch die Vorherrschaft der besitzenden Bauern und die Kontinuität der Persönlichkeitswahl bestehen blieb.

III Die kommunalpolitische Machtergreifung der NSDAP

Die kommunalpolitische Machtergreifung der NSDAP in Preußen begann mit der auf dem Verordnungswege durchgeführten Auflösung der kommunalen Vertretungen zum 08.02.1933. Gleichzeitig wurden Kommunalwahlen (Kreis- und Gemeindewahlen) zum 12.03.1933 angeordnet.

Bei diesen Kommunalwahlen erreichte die NSDAP in der Provinz Hannover 38,1 % der abgegebenen Stimmen.

In den kleinen Dorfgemeinden erfolgte die nationalsozialistische Gleichschaltung „zeitversetzt“.

Dort, wo die NSDAP nicht zur Wahl angetreten war, oder keine beherrschende Stellung und gegen die alten Amtsinhaber keine Einwände hatten, änderte sich zunächst wenig.

Viele der bisherigen Gemeindevorsteher wurden wiedergewählt und blieben im Amt.

In Werlte blieb Johann Plaggenborg, der seit 1923 das Amt des Gemeindevorstehers ausübte, ebenfalls im Amt.

Am 27.03.1933 erging der Ministererlass, der vorschrieb, dass die Gemeindevorsteher der Bestätigung durch den Landrat bedurften. Damit wurde einerseits ein wesentliches Recht der Gemeindevertretung auf Selbstbestimmung aufgehoben, andererseits konnten so den Nationalsozialisten missliebige Gemeindevorsteher aus ihren Ämtern entfernt werden.

Am 31.03.1933 wurde das „Vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich“ verkündet.

Die Bestimmungen über die gemeindlichen Selbstverwaltungskörper galten zwar in Preußen wegen der dort durchgeführten Kommunalwahlen nicht, jedoch hatte es zur Folge, dass zunächst die Kommunisten aus diesen gemeindlichen Selbstverwaltungskörpern ausgeschlossen wurden.

Die nächste Maßnahme der Nationalsozialisten waren die „*Verordnung zur Sicherstellung der Staatsführung*“ vom 08.Juli 1933 und die entsprechende Ausführungsanweisung vom 17.Juli 1933, mittels welcher nun auch die Sozialdemokraten oder ihnen nahestehende Personen aus den Gemeindevertretungen ausgeschlossen wurden.

Den nächsten Schritt zur kommunalen Gleichschaltung stellt das Preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.1933 dar.

Dieses ersetzte die bisherigen fünfzehn Gemeindeordnungen der verschiedenen preußischen Landesteile und schaffte eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Organisation, Aufgaben und Kontrolle der Gemeinden.

Jedoch wurde nicht für alle Gemeinden ein gleiches Verfassungsrecht geschaffen, sondern nach Städten, Landgemeinden und Dörfern unterschieden. In den Städten hieß der Gemeindevorsteher „Bürgermeister“, in den Landgemeinden „Gemeindeschulze“ und in den Bauerndörfern „Dorfschulze“.

Als Bauerndörfer galten Gemeinden, in denen die Mehrheit der Bevölkerung dem Reichsnährstand angehörte.

Die Berufung des Bürgermeisters oder Schulzen durch den Landrat erfolgte gemäß § 34 Abs. 3 des Gesetzes „*nach Fühlungsnahme mit dem Gauleiter* „. Die Berufung der Gemeinderäte und / oder Beiräte sollte dementsprechend in Bauerndörfern in Übereinstimmung mit den Repräsentanten des „Reichsnährstandes“ erfolgen. Damit wurde das „ständische Prinzip“ in den Dörfern wieder eingeführt. Hinsichtlich der Verfassungsform der Gemeinden wurde das „Führerprinzip“ durchgesetzt: „*Der Leiter der Gemeinde führt die Gemeinde und vertritt die Gemeinde nach außen*“ (§ 27 Abs. 2 Preußisches Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.1933).

Der Gemeinderat wurde zu einem reinen Beratungsgremium für den Gemeindevorsteher, der zum „Führer“ der Gemeinde wurde. Die Sitzungen fanden nichtöffentlich statt. Diese Umgestaltungen der Gemeindevertretungen erfolgten bis zum Sommer 1934.

Mit dem 01.Juli 1934 endete durch Gesetz die Amtszeit derjenigen Gemeindevorsteher, die vor dem 01.01.1934 ihr Amt angetreten hatten. Im Spätsommer erfolgte die Neuwahl auf zwölf Jahre. Diese Wahl bedurfte der Zustimmung des Landrats und des NSDAP-Kreisleiters. War bis zum September kein Widerspruch erfolgt, galten diese als gegeben.

Da die Gleichschaltung zu dieser Zeit bereits abgeschlossen und der Gemeinderat politisch entmachtet war, kam es zu keinen erheblichen Veränderungen und brachte auch der NSDAP und deren Vertretern keinen wesentlichen Machtzuwachs mehr.

Ihren Abschluss fand die nationalsozialistische Umgestaltung der Gemeindeverfassungen dann in der Deutschen Gemeindeordnung von 1935.

III 1 Die „Deutsche Gemeindeordnung“ von 1935

Mit der Deutschen Gemeindeordnung erfolgte die reichseinheitliche Regelung der Gemeindeverfassungen im nationalsozialistischen Sinne: alle bislang bestehenden unterschiedlichen Städte- und Landgemeindeordnungen waren damit aufgehoben. Die Diktatur ließ keinen Platz für unterschiedliche Gemeindeorganisationen mehr zu. An der Spitze einer Gemeinde stand der Bürgermeister. Vertreten wurde er von den Beigeordneten.

Bürgermeister und Beigeordnete „wurden durch das Vertrauen von Partei und Staat berufen.“ (§ 6 Deutsche Gemeindeordnung vom 30.01.1935).

In den kleinsten Gemeinden mussten mindestens zwei Beigeordnete als Stellvertreter vorhanden sein. Der erste Beigeordnete war der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters.

(Quelle: teilweise entnommen aus dem Buch „Eine dörfliche Gemeinde am Stadtrand von Hamburg“ von Markus Denkhaus)

IV Politische Zugehörigkeit der Gemeinde Werlte (Kurzfassung)

Bis zum Jahre 1803 :	Niederstift Münster (Bischof von Münster)
1803 – 1814:	Französisches Staatsgebiet –Besatzung- (Napoleon)
1814 – 1866:	Königreich Hannover (Provinz Fürstentum Osnabrück, Landdrostei Osnabrück)
1866 – 1945 / 46	Preußen, Provinz Hannover
ab 01.11.1946	Niedersachsen