

HARM KLUETING

„Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe“

Stationen kommunaler Selbstverwaltung seit dem Mittelalter
am Beispiel der Stadt Medebach*

I. Einleitung

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Bewegung geraten. Am 6. Mai 1994 verabschiedete der Landtag von Nordrhein-Westfalen das „Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung“,¹ das am 17. Mai 1994 in Kraft trat. Davon war, neben der Neufassung oder Änderung anderer Gesetze wie der Kreisordnung oder der Landschaftsverbandsordnung, vor allem die Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NW) betroffen. Nach GO NW i. d. F. vom 14. Juli

* Vortrag auf der Jahreshauptversammlung der Abteilung Paderborn des Vereins für Geschichte und Altertumskunde Westfalens in Medebach am 22. April 1995, dort unter dem Titel: „Stadt und Amt Medebach. Stationen kommunaler Selbstverwaltung seit dem Mittelalter am Beispiel der Stadt Medebach“. Der Vortrag nahm Überlegungen aus unveröffentlichten Ausführungen des Verfassers auf, die dieser am 28. Mai 1994, ebenfalls in Medebach, auf dem „Westfälischen Hansetag“ vor einem Auditorium vorgetragen hatte, das größtenteils aus Kommunalpolitikern und -beamten bestand. Die Anmerkungen sind auf das Allernotwendigste beschränkt. Das Titelzitat bezieht sich auf § 1 Abs. 1 S. 2 GO NW.

Abkürzungen: Amtsbl. Brit. MilReg. = Amtsblatt der Militärregierung Deutschland, Britisches Kontrollgebiet; AÖR = Archiv des öffentlichen Rechts; BGBl. = Bundesgesetzblatt; BVerfGE = Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; GG = Grundgesetz; GO NW = Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (1952/1994); GS = Gesetzssammlung für die Königlichen Preussischen Staaten (später: Preussische Gesetzssammlung); GV NW = Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein Westfalen; JA = Juristische Arbeitsblätter; Klüber = Johann Ludwig Klüber (Hg.), Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815, 9 Bde., Erlangen 1815-1835; Maunz/Düring GG = Theodor Maunz / Günter Düring (Hg.), Grundgesetzkommentar, 7. Aufl., München 1994 (Loseblattsammlung); PO = Polizeiordnung; RGBL. = Reichsgesetzblatt; RN = Randnummer; Scotti = Johann Joseph Scotti (Hg.), Sammlung der Gesetze und Verordnungen, welche in dem vormaligen Churfürstenthum Cöln (im rheinischen Erzstifte Cöln, im Herzogthum Westfalen und im Veste Recklinghausen) über Gegenstände der Landeshoheit, Verfassung, Verwaltung und Rechtspflege ergangen sind, 4 Tle. in 2 Abt. (Abt. I: Gesetzgebung für den gesamten Kurstaat Köln bis 1802; Abt. II: Landgräfliche bzw. großherzoglich hessen-darmstädtische Gesetzgebung für das Herzogtum Westfalen 1802-1816), Düsseldorf 1830-31; Seibertz UB = Johann Suibert Seibertz (Hg.), Urkundenbuch zur Landes- und Rechtsgeschichte des Herzogthums Westfalen, 3 Bde., Arnsberg 1839-1854; WUB = Westfälisches Urkundenbuch (Bd. 7, Münster 1908); Zeumer = Karl Zeumer (Hg.), Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit, 2. Aufl. Tübingen 1913.

1 GV NW S. 270.

1994² gibt es aufgrund dieser Neufassung jetzt in den Städten und Gemeinden dieses Landes den – vom Bürgerantrag nach § 6 c GO NW i. d. F. vom 13. August 1984³ zu unterscheidenden – Einwohnerantrag, das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid (§§ 25, 26 GO NW i. d. F. vom 14. 7. 1994), außerdem in Städten und Gemeinden mit mehr als 100 000 Einwohnern hauptamtlich tätige Gleichstellungsbeauftragte (§ 5 GO NW i. d. F. vom 14. 7. 1994) und in Gemeinden mit mindestens 5 000 ausländischen Einwohnern Ausländerbeiräte (§ 27 GO NW i. d. F. vom 14. 7. 1994).

Größere Aufmerksamkeit fand in der Öffentlichkeit die Abschaffung der sog. „Doppelspitze“. Damit wird es nach Auslaufen der Übergangsregelung, die das „Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung“⁴ (Art. VII Abs. 1) bis zum Jahre 1999 gelten läßt, in keiner Stadt oder Gemeinde des Landes mehr die Trennung zwischen dem vom Rat aus seiner Mitte gewählten Vorsitzenden mit der Bezeichnung Bürgermeister oder Oberbürgermeister und dem Hauptgemeindefachbeamten, also dem ebenfalls vom Rat gewählten, diesem aber nicht angehörenden und im Unterschied zum Bürgermeister hauptamtlich tätigen Gemeindefachbeamten, Stadtdirektor oder Oberstadtdirektor, geben. Damit endet eine Tradition, die am 1. April 1946 mit der Verordnung Nr. 21 der Britischen Militärregierung und der dadurch in Kraft gesetzten „britisch-revidierten Deutschen Gemeindeordnung“⁵ begann und die seitdem die Kommunalverfassung in der damaligen Britischen Besatzungszone und somit auch in dem am 23. August 1946 gebildeten Land Nordrhein-Westfalen geprägt hat. Stattdessen wird es von 1999 an in allen Städten und Gemeinden Nordrhein-Westfalens für jeweils fünf Jahre von den Bürgern direkt gewählte Bürgermeister als kommunale Wahlbeamte geben, die als hauptamtliche Verwaltungschefs für die Leitung und Aufsicht über den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung der jeweiligen Stadt oder Gemeinde verantwortlich sein werden (§§ 62, 64 GO NW i. d. F. vom 14. 7. 1994).

Der Deutsche Bundestag nahm mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 21. Dezember 1992⁶ eine Grundgesetzänderung vor und fügte dem Art. 28 Abs. 1 GG einen neuen Satz 3 hinzu, wodurch der alte Satz 3 zum Satz 4 wurde. Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG i. d. F. vom 24. Dezember 1992⁷ lautet: „Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar.“ Damit wurde die bundesverfassungsrechtliche Voraussetzung für die Einführung des aktiven und passiven kommunalen Wahlrechts für Ausländer aus den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in den Ländern der Bundesre-

2 GV NW S. 666.

3 GV NW S. 475.

4 Wie Anm. 1.

5 Amtsbl. Brit. MilReg. S. 127.

6 BGBl. I S. 2086.

7 Ebd.

publik Deutschland geschaffen. Es ist hier nicht auf die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes einzugehen, der nach Art. 73-75 GG für das Kommunalrecht nicht zuständig ist.⁸ Doch ist daran zu erinnern, daß die Einführung des kommunalen Wahlrechts nicht nur für Ausländer generell, sondern auch für EG-Ausländer bis zu dieser Grundgesetzänderung nach herrschender Meinung der Rechtslehre und nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1990, die auf den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG abhob und diesen grundsätzlich mit dem deutschen Volk gleichsetzte,⁹ verfassungswidrig war.¹⁰ Diese mit dem „Vertrag über die Schaffung der Europäischen Union“ (sog. „Maastrichter Vertrag“) vom 7. Februar 1992 zusammenhängende Grundgesetzänderung hat hier also einen für die kommunale Selbstverwaltung und wohl auch darüber hinaus außerordentlich wichtigen Wandel gebracht.

Das sind zwei aktuelle Beispiele aus der jüngsten Vergangenheit. In dem einen Fall hat der Landesgesetzgeber eine tiefgreifende Umgestaltung der Kommunalverfassung in die Wege geleitet; in dem anderen Fall hat der Bundesgesetzgeber durch Grundgesetzänderung Voraussetzungen dafür geschaffen, daß die Länder einem Personenkreis den Zugang zum aktiven und passiven Kommunalwahlrecht eröffnen, für den dieses Wahlrecht bis dahin verfassungswidrig war. Diese Beispiele machen deutlich, was kommunale Selbstverwaltung nicht ist.

Das Grundgesetz kennt keinen dreistufigen Aufbau des Bundesstaates in Gemeinden – Länder – Bund, wie er theoretisch denkbar wäre, sondern den zweistufigen Aufbau in Land und Bund mit den Gemeinden als Elementen im Staatsgefüge der Länder.¹¹ Sichtbar ist das nicht zuletzt daran, daß die Gemeinden an der Bundesgesetzgebung nicht förmlich mitwirken, wie es ja auch weder eine Gemeindekammer als dritte Kammer neben Bundestag und Bundesrat noch – parallel zur Kurie der Reichsstädte auf dem Reichstag des Alten Reiches in der Neuzeit – eine Beteiligung der Gemeinden am Bundesrat gibt.¹² Doch garantiert der Bund den Gemeinden in Art. 28 Abs. 2 GG ihre Selbstverwaltung gegenüber den Ländern. „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein“, so heißt es in Art. 28 Abs. 2 GG, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“¹³ In Nordrhein-

8 Hier genügt der Verweis auf Theodor *Maunz* / Reinhold *Zippelius*, Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch, 29. Aufl. München 1994, IV § 16 (S. 121).

9 BVerfGE 83, 37.

10 Josef *Iseusee* / Edzard *Schmidt-Jortzig* (Hg.), Das Ausländerwahlrecht vor dem Bundesverfassungsgericht. Dokumentation der Verfahren, Heidelberg 1993.

11 *Maunz/Düring* GG (Maunz) Art. 28 (Kommentierung der Altfassung), RN 79. Hier und zu den folgenden Ausführungen auch Klaus *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. München 1984, § 12 (S. 391-429); Georg-Christoph *von Unruh*, Die verfassungsrechtliche Stellung der kommunalen Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz, in: JA 24 (1992), S. 110-116; Albert *von Mutius*, Kommunalrecht (JUS-Schriftenreihe, 130), München 1995.

12 Paul *Feuchte*, Die rechtliche Ordnung der Verwaltung im Bundesstaat und ihre Entwicklung, in: Kurt G. A. *Jeserich* / Hans *Pohl* / Georg-Christoph *von Unruh* (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 123-153, hier S. 145f.

13 *Maunz/Düring* GG (Maunz) Art. 28, RN 85.

Westfalen wird diese Bundesgarantie der kommunalen Selbstverwaltung durch Art. 78 Abs. 2 der Landesverfassung (Verf NW) aufgenommen.¹⁴ Dabei ist die kommunale Selbstverwaltung die einzige Erscheinungsform der Selbstverwaltung, die im Grundgesetz ausdrücklich Erwähnung findet.¹⁵

Positiv handelt es sich bei der kommunalen Selbstverwaltung somit um die Regelung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung bei „Allzuständigkeit“¹⁶ für – in der Formulierung des Bundesverfassungsgerichts – Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, sich in ihrer Reichweite im wesentlichen auf diese beschränken und von der Gemeinde eigenverantwortlich und selbständig bewältigt werden können.¹⁷ Negativ liegt eine der Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung darin, daß Art. 28 Abs. 2 GG die Gemeinden nur institutionell, nicht aber individuell gewährleistet,¹⁸ also keinen Schutz gegen Eingemeindungen und Gebietsänderungen darstellt. Das haben einige Gemeinden schmerzlich erfahren müssen. Eine andere Schranke ergibt sich dadurch, daß das kommunale Wahlrecht landesrechtlicher Regelung unterliegt, obgleich theoretisch auch eine Regelung des kommunalen Wahlrechts im Rahmen der Satzungsautonomie der Gemeinden und durch diese selbst denkbar wäre, soweit eine solche Regelung sich innerhalb der Grenzen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG bewegen würde, der für Länder, Kreise und Gemeinden aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretungen verlangt. Wenn dem so wäre, dann hätte kommunale Selbstverwaltung eine andere Qualität, als ihr heute tatsächlich zukommt. In Nordrhein-Westfalen ist das kommunale Wahlrecht durch § 42 Abs. 1 GO NW i. d. F. vom 14. Juli 1994 i. V. mit dem Kommunalwahlgesetz (KWahlG), also durch Landesrecht, geregelt, während § 7 Abs. 1 GO NW i. d. F. vom 14. Juli 1994 den Gemeinden einräumt, ihre Angelegenheiten durch Satzung zu regeln, „soweit Gesetze nichts anderes bestimmen“. Unsere Rechtsordnung läßt somit keinen Raum für eine kommunale Regelung des Kommunalwahlrechts.

Das muß nicht so sein, und das war auch nicht immer so. Damit komme ich zum historischen Teil meiner Ausführungen und zu Medebach als Beispiel.

14 E. Dieter *Bösche*, Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen. Systematische Darstellung für Ausbildung und Praxis, 2. Aufl. Herne/Berlin 1989, S. 43.

15 Roman *Herzog*, Art. Selbstverwaltung, kommunale, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl. Stuttgart 1987, Bd. 2, Sp. 3120-3123, hier Sp. 3121.

16 *Maunz/Düring* GG (Maunz) Art. 28, RN 60; Theodor *Maunz*, Die kommunale Allzuständigkeit, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, Berlin / New York 1987, Bd. 2, S. 1157-1166.

17 BVerfGE 22, 180 (204f.); 26, 172 (180); 83, 37 (54).

18 BVerfGE 50, 50.

II. Hauptteil

1. *Das historische Argument der theoretischen Begründung der kommunalen Selbstverwaltung*

Die theoretische Begründung der heutigen kommunalen Selbstverwaltung bedient sich teilweise des historischen Arguments, daß die Gemeinden „vor dem Staat dagewesen seien“. Roman Herzog schreibt dazu: „Ganz abgesehen davon, daß das für kommunale Körperschaften wie die (Land-)Kreise, die nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände oder die bayerischen Bezirke mit Sicherheit nicht gilt, wird man auch für die modernen Gemeinden – selbst wenn man von den Ergebnissen der Territorialreform der sechziger und siebziger Jahre absieht – schwerlich behaupten können, sie seien wirklich vor dem Staat entstanden.“¹⁹ Ohne vorherige Klärung des Staatsbegriffs kann man mit diesem Satz wenig anfangen. Hier gehen die Meinungen von Juristen und Historikern weit auseinander. Für Historiker entsteht der nachantike Staat, jedenfalls im deutschen Bereich, in einem langsam ablaufenden Prozeß vom 13. Jahrhundert an, um im 15. und 16. Jahrhundert den Aggregatzustand des „frühmodernen Staates“²⁰ zu erreichen und erst im 19. Jahrhundert zum „modernen Staat“ zu werden.²¹ Städte gab es lange vorher.

In Westfalen waren die ältesten Städte die Bischofsstädte Münster, Minden und Paderborn. Kirchenrechtlich setzte ein Bischofssitz eine Stadt voraus, so daß die neben den Domburgen entstandenen Ansiedlungen von Handwerkern und Kaufleuten seit den Bistumsgründungen im frühen 9. Jahrhundert als Städte anzusprechen wären. Carl Haase formuliert: „Man wird also Städte durch vorhandene Bischofssitze ‚definieren‘ können.“²² Zu den ältesten Städten Westfalens gehörten aber auch, ohne Bischofssitz zu sein, Dortmund und Soest sowie mit hoher Wahrscheinlichkeit Höxter und Medebach, das – wenn man, wofür alles spricht, mit Cornelia Knepppe die Medebacher Urkunde von 1144 für echt und nicht für eine jüngere Fälschung hält – schon vor 1144 als stadähnliche Siedlung bestanden haben muß. Alle diese Städte, auch die Bischofsstädte, waren aber noch nicht Städte im Rechtssinne. Die Stadt im politisch-rechtlichen Sinne, nicht nur im siedlungsgeographisch-ökonomischen Sinn, kam in Westfalen erst im 12. Jahrhundert auf.²³

¹⁹ Herzog (wie Anm. 15), Sp. 3121.

²⁰ Gerhard Oestreich, Geist und Gestalt des frühmodernen Staates. Ausgewählte Aufsätze, Berlin 1969; Überblick auch bei Harm Klueving, Das Konfessionelle Zeitalter 1525-1648 (UTB, 1556), Stuttgart 1989, S. 73-87.

²¹ Stephan Skalweit, Der „moderne Staat“. Ein historischer Begriff und seine Problematik (Rheinisch-Westfälische Akademie der Wissenschaften, Vorträge G 203), Opladen 1975.

²² Carl Haase, Die Entstehung der westfälischen Städte (Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für westfälische Landes- und Volksforschung, Reihe I, 11), 4. Aufl. Münster 1984, S. 21.

²³ Ebd., S. 16-19.

Zu jener Zeit gab es zwar noch nicht den Staat in dem Sinne, in dem Historiker vom Staat sprechen – Juristen kennen auch den Staat des hohen Mittelalters;²⁴ es gab aber Herrschaft.²⁵ Im Medebacher Raum war das die Herrschaft der Erzbischöfe von Köln, die hier seit der Christianisierungszeit über reichen Grundbesitz verfügten, der zur Grundlage der politischen Stellung der Kölner Erzbischöfe in dieser Gegend wurde und sich im Laufe des hohen und späten Mittelalters mit anderen Grundbesitzkomplexen in anderen Teilen des Sauerlandes und des Hellwegraumes sowie mit Gerichtsrechten und anderen, politisch nutzbaren Rechten verband.²⁶ Daraus ging im 15. Jahrhundert das kurkölnische Herzogtum Westfalen hervor, das bis 1802 als Territorialstaat der Kölner Erzbischöfe in Westfalen bestand.²⁷ Herrschaft als eine Form vorstaatlicher Gewaltausübung, sozusagen als „Protostaat“, bestand also bereits, als die bis dahin nur siedlungsgeographisch und ökonomisch als Städte anzusprechenden Siedlungen auch im politisch-rechtlichen Sinne Stadt wurden.

So weit in die Vergangenheit geht Roman Herzog gar nicht zurück, wenn er – ein Staatsrechtler und überdies seit langem politischer Praktiker, kein Rechtshistoriker – die historisch vorstaatliche Existenz der Gemeinden verneint und allenfalls einzuräumen bereit ist, daß sich das öffentliche Leben in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich von den Gemeinden aus entwickelt habe.²⁸ In seiner gleichsam „enthistorisierten“ Sicht begründet Herzog daher die kommunale Selbstverwaltung der Gegenwart nicht mit dem historischen, sondern mit dem praktischen Argument, nämlich 1. damit, daß die kommunale Selbstverwaltung wichtig sei im System der vertikalen Gewaltenteilung, 2. mit der Überlegung, daß es auch heute zahlreiche Fragen gebe, die am besten aufgrund genauer Kenntnis der örtlichen Verhältnisse zu entscheiden sind, und 3. damit, daß in überschaubaren Räumen der bürgerschaftlichen²⁹ Selbstverwaltung die größten Chancen zuzusprechen seien.³⁰ An anderer Stelle läßt er als weiteres praktisches Argument die Dezentralisierung und die Wirkung der kommunalen Selbstverwaltung als Element der Dezentralisierung hervortreten³¹ und würdigt die Rolle von Städten und

24 Heinrich *Mitteis*, Der Staat des hohen Mittelalters. Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnzeitalters, 4. Aufl. Weimar 1953.

25 Otto *Brunner*, Land und Herrschaft. Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Österreichs im Mittelalter, 5. Aufl. Wien 1965.

26 Wilhelm *Janssen*, Die Erzbischöfe von Köln und ihr „Land“ Westfalen im Spätmittelalter, in: Westfalen 58 (1980), S. 82-95.

27 Aloys *Meister*, Das Herzogtum Westfalen in der letzten Zeit der kurkölnischen Herrschaft, in: WZ 64 (1906), Abt. I, S. 96-136; 65 (1907), Abt. I, S. 211-280; Elisabeth *Schumacher*, Das kölnische Westfalen im Zeitalter der Aufklärung, unter besonderer Berücksichtigung der Reformen des letzten Kurfürsten von Köln, Max Franz von Österreich (Landeskundliche Schriftenreihe für das kölnische Sauerland, 2), Olpe 1967.

28 Herzog (wie Anm. 15), Sp. 3121.

29 Auf die Unterscheidung von bürgerschaftlicher und körperschaftlicher Selbstverwaltung muß hier nicht eingegangen werden, knapp dazu *Bösche* (wie Anm. 14), S. 43.

30 Herzog (wie Anm. 15), Sp. 3121.

31 Roman Herzog, Kommunale Selbstverwaltung. Überprüfung einer politischen Idee, in: Eberhard *Laux* / Roman Herzog, Kommunale Selbstverwaltung. Überprüfung einer politischen Idee. Ein Cap-

Gemeinden als „Schulen der Demokratie“, derentwegen den Kommunen das Recht der Selbstverwaltung zu erhalten sei.³²

Am Beispiel Medebach wird sich zeigen, daß es auch im 12. und 13. Jahrhundert praktische Gründe waren, die einen Stadtherrn, hier den Erzbischof von Köln, den Bewohnern eines Ortes Selbstverwaltungsrechte einräumen ließen.

2. Die Ausbildung der Stadtverfassung in Medebach im 12. und 13. Jahrhundert

Die Ausbildung der Stadtverfassung Medebachs und die Rolle des Erzbischofs von Köln als Stadtherr lassen sich an den drei Privilegien von 1144, 1165 und 1220 ablesen, wobei die Echtheitsfrage auf sich beruhen bleiben kann, indem mit Cornelia Kneppe von der Echtheit der drei Urkunden ausgegangen wird.³³

a) Das Privileg von 1144

In der Urkunde von 1144³⁴ klagt der Kölner Erzbischof Arnold I. von Wied darüber, daß sich der Marktverkehr fast vollständig aus Medebach, das somit bereits als Marktort bestand, zurückgezogen habe. Er macht dafür Übergriffe des Vogtes Gerlagus verantwortlich, bei dem es sich um einen erzbischöflichen Amtsträger aus dem Adel der Umgebung bzw. aus der Ministerialität gehandelt haben wird. Um den Marktverkehr wieder in Gang zu bringen, gibt der Erzbischof den Bewohnern die Rechtsgewohnheiten zurück, die sie vor der Einsetzung des Gerlagus als Vogt beansprucht oder besessen haben, und verfügt außerdem, daß auf dem Markt Frieden herrschen und das Recht des Marktes von Medebach dem des Soester Marktes gleichen soll. Dabei wird in dieser Urkunde noch von der „villa“, dem Dorf Medebach gesprochen, seine stadtähnlichen Qualitäten aber schon mit dem Zusatz „honestum oppidum“ zum Ausdruck gebracht.³⁵ Inwieweit Marktrecht und Stadtrecht gleichzusetzen sind, ist umstritten. Hier scheint jedoch mit Wilhelm Ebel³⁶ für Gleichsetzung zu votieren zu sein.³⁷

penberger Gespräch (Cappenbergere Gespräche der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, 19), Köln 1984, S. 29-40, hier S. 30f. Dort S. 30 die Aussage, nicht „ihre historische Dignität“ oder die abstrakte Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung sei entscheidend, sondern das „Gewicht jener Aufgaben, die sie heute und künftig im Interesse des Gesamtsystems, das heißt aber konkret im Interesse der Menschen unseres Landes“ wahrnehmen könne.

32 Roman *Herzog*, Die Stadt – Hort der Liberalität und Demokratie. Rede des Bundespräsidenten auf der 28. Ordentlichen Hauptversammlung des Deutschen Städtetages am 31. Mai 1995 in Magdeburg, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 47 (1995), S. 417-420, hier S. 418.

33 Cornelia *Kneppe*, Geschichte der Stadt Medebach bis 1500, in: Harm *Klueting* (Hg.), Geschichte von Stadt und Amt Medebach (Hochsauerland), Medebach 1994, S. 139-172, hier S. 139, 142ff. u. 150; Wilfried *Ebbrecht*, Stadtrechte und Geschichtslandschaft in Westfalen, in: Der Raum Westfalen, Bd. 6, Münster 1989, S. 217-250, hier S. 231f., Anm. 71 u. 79.

34 *Seibertz* UB I, Nr. 46.

35 *Kneppe* (wie Anm. 33), S. 140.

36 Wilhelm *Ebel*, Das Soester Recht, in: Soester Zeitschrift 72 (1959), S. 5-23, hier S. 7.

37 *Kneppe* (wie Anm. 33), S. 141 mit Anm. 4 auf S. 165.

b) Das Privileg von 1165

In der Urkunde von 1165³⁸ fixiert Erzbischof Rainald von Dassel in 25 Rechts-sätzen die Rechte und Gewohnheiten der Medebacher Bürger, die im Privileg von 1144 noch in nur unspezifischer Gestalt enthalten sind.³⁹ Die Bestimmungen gelten vor allem der Rechtsprechung. Festgeschrieben werden die Zuständigkeit des Vogtes, also des Vertreters des erzbischöflichen Stadtherrn, für Vergehen, die die Todesstrafe nach sich ziehen, und die Gerichtsrechte des Verwalters des erzbischöflichen Haupthofes, der bei geringeren Straftaten von einem Richter vertreten wird. Den „cives“, also den Bürgern von Medebach, wird die Wahl dieses Richters und die Mitwirkung am Zustandekommen der Urteile bei den vom Verwalter des Haupthofes selbst zu entscheidenden Sachen sowie das Schöffenamts bei dem dreimal jährlich stattfindenden Vogteigericht eingeräumt. Hinzu kommt die Lebensmittelkontrolle durch ein als „consules“ bezeichnetes Gremium, in dem die Vorläufer der späteren Ratsherren zu sehen sind.⁴⁰

Diese Formen von Selbstverwaltung dienten den Interessen des Erzbischofs, nämlich der Konsolidierung und Territorialisierung seiner Herrschaft. Dazu Cornelia Knepe: „Gegen die Übergriffe des Vogtes und seiner Gehilfen, die anscheinend auch nach 1144 andauerten, denn auf Unannehmlichkeiten dieser Art nimmt auch das Privileg von 1165 Bezug, förderten die Erzbischöfe die Selbstbestimmung der im Ort lebenden Personen und damit die Genese der bürgerlich-städtischen Gemeinschaft. Indem Erzbischof Rainald diese Rechtsgewohnheiten schriftlich fixieren ließ, gab er der entstehenden Stadtgemeinde einen gültigen und vorzeigbaren Nachweis ihrer Rechte gegen andersgeartete Ansprüche der erzbischöflichen Offizialen aus den Adelsgeschlechtern des Umlandes. (...) Denn gerade durch die exponierte Grenzlage ist die Geschichte der Stadt Medebach nach der Herausbildung des erzbischöflichen Westfalen und der Grafschaft Waldeck maßgeblich geprägt worden. Für die Fixierung des Medebacher Rechts bedeutet diese Feststellung, daß es nicht aufgezeichnet wurde, weil es so frühzeitig vorhanden war, sondern weil dieser Ort im äußersten Osten des kölnischen Herrschaftsbereichs im Zuge der einsetzenden Territorialisierung für die Kölner Kirche besonders gefährdet war.“⁴¹ Hier begegnet die mittelalterliche Variante der von Roman Herzog für die Begründung der kommunalen Selbstverwaltung der Gegenwart genannten praktischen Argumente.

38 Seibertz UB I, Nr. 55; Bernhard *Diestelkamp* (Hg.), *Quellensammlung zur Frühgeschichte der deutschen Stadt (bis 1250)*, Leiden 1967, Nr. 78.

39 Knepe (wie Anm. 33), S. 140f.; *Ehbrecht* (wie Anm. 33), S. 230f.

40 Knepe (wie Anm. 33), S. 140f. mit Anm. 10 auf S. 165 zu den „consules“. Als „cives“ werden die Bewohner Medebachs nachweisbar zuerst 1172 (nicht, wie irrtümlich aufgrund eines Druckfehlers ebd., S. 165, Anm. 1, schon 1120) bezeichnet (Seibertz UB I, Nr. 62).

41 Knepe (wie Anm. 33), S. 145.

c) *Das Privileg von 1220*

Mit der Urkunde von 1220⁴² verleiht der Kölner Erzbischof Engelbert I. von Berg den Bürgern von Medebach die Rechte der Bürger von Rüthen und Brilon, insbesondere die Freiheit, vor keinem auswärtigen Richter erscheinen zu müssen. Das Privileg ist an „scabini, consules ac universitas oppidi“, also an Schöffen, Ratsherren und die Gesamtheit der Stadt bzw. der Bürgerschaft gerichtet.⁴³ Nach Ansätzen bürgerlicher Selbstverwaltung, die in der Urkunde von 1165 sichtbar werden, war 1220 in Medebach die Ausbildung des Rates als Vertretung der Bürgerschaft vollzogen.

3. *Stadtverfassung und Stadtverwaltung in Medebach im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit*

Seit der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts wurde der Sprecher des Rates lateinisch als „proconsul“ oder als „magister burgensium“, also als Bürgermeister, bezeichnet.⁴⁴ Aus dieser Zeit ist auch die Anstellung eines Kaplans bezeugt, der, des Lesens und Schreibens kundig, den städtischen Briefverkehr zu besorgen hatte.⁴⁵ Spätestens um 1300 war die Zahl der Ratsmitglieder auf zwölf festgelegt, wobei auch schon die Regel bestand, daß wichtige Angelegenheiten vom amtierenden Rat gemeinsam mit dem Rat des vorangegangenen Jahres zu entscheiden waren.⁴⁶ Aus der Zeit um 1350 stammen die „Articuli de juribus Civitatis Medebacensis“,⁴⁷ eine Kompilation des Medebacher Statutarrechts in 54 Artikeln, die eine Fülle zivilrechtlicher, vor allem erbrechtlicher Regelungen, aber auch strafrechtliche Bestimmungen enthielt, dazu Normen über Maße und Gewichte, Lebensmittelqualitäten, die Herstellung von Leinentuch- und Wollwaren und anderes mehr.⁴⁸ Das alles fiel in die Regelungskompetenz des Rates, wie ja überhaupt das Statutarrecht der Städte aus den Zeiten vor den Zivil- und Strafrechtskodifikationen der Aufklärung des 18. Jahrhunderts Gesetzgebungskompetenzen erkennen läßt, die heute beim Bund oder bei den Ländern liegen.

Kein neues Statut, sondern die Rekonstruktion einer im Dreißigjährigen Krieg (1634) verlorengegangenen Sammlung von Statutarrecht stellte die 1646 zusammengestellte Medebacher Ratsgerichtsordnung oder der „Ordo iudicii consulis et consularium Medebacensium“ dar.⁴⁹ Geregelt wurden darin das Prozeß- oder Verfahrensrecht für das Medebacher Ratsgericht und die Zuständig-

42 WUB VII, Nr. 182.

43 *Knepe* (wie Anm. 33), S. 150; *Ehbrecht* (wie Anm. 33), S. 230ff.

44 Harm *Klueting*, Die Ackerbürgerstadt Medebach vom 17. bis zum 19. Jahrhundert, in: *ders.* (Hg.), *Geschichte von Stadt und Amt Medebach (Hochsauerland)*, Medebach 1994, S. 293-370, hier S. 316; *Knepe* (wie Anm. 33), S. 156.

45 Ebd.

46 Ebd.; *Klueting* (wie Anm. 44), S. 316.

47 *Seibertz* UB II, Nr. 718.

48 *Klueting* (wie Anm. 44), S. 325.

49 *Seibertz* UB III, Nr. 1042.

keit dieses Ortsgerichts; ferner enthielt die Ratsgerichtsordnung auch materielles Straf- und Zivilrecht einschließlich des Erbrechts („Heergewäte und Gerade“). Hinzu kamen städtische Polizeiverordnungen, so von 1627 und auch noch von 1704.⁵⁰ Diese Statutarrechte galten bis in das 19. Jahrhundert und bestimmten das Leben, etwa die Erbsitten, der Medebacher. Daneben galt, wie andernorts auch, das Gemeine Recht, das seit dem Mittelalter aus dem antiken römischen Recht, aus Elementen des Kanonischen Rechts und aus germanischem Recht entstanden war. Doch galt das Gemeine Recht nur subsidiär, d. h. nur dann, wenn nicht lokales oder regionales Recht die betreffenden Tatbestände regelten. Anders als heute, wo Bundesrecht Landesrecht bricht (Art. 31 GG), ging das lokale Recht dem Gemeinen Recht vor. Das macht die Statutarrechte auch kleiner Städte wie Medebach so wichtig.

Der Bedeutung des städtischen Statutarrechts entsprach die Bedeutung der städtischen Gerichtsbarkeit mit dem Medebacher Ratsgericht, dessen Anfänge bei dem Privileg von 1220 zu suchen sind und das auch während der Jahrhunderte der Frühen Neuzeit bestand. Vorsitzender des Ratsgerichts war der amtierende Bürgermeister, der gemeinsam mit dem Rat das Ratsgericht bildete. Klageberechtigt waren Medebacher Bürger gegen Medebacher Bürger, aber auch Auswärtige gegen Medebacher. Die Zuständigkeit des Ratsgerichts erstreckte sich auf zivilrechtliche Streitigkeiten, vor allem Erbrechtssachen, aber auch auf Strafsachen wie Hausfriedensbruch. Geistliche Sachen, darunter auch Ehebruch, Eehindernisse und Ehescheidung, lagen außerhalb seiner Zuständigkeit. Dasselbe gilt für schwere Strafsachen, d. h. für Körperverletzungs- und Tötungsdelikte. In besonders wichtigen Fällen, etwa bei Eigentumsdelikten, konnte der Bürgermeister als Vorsitzender des Ratsgerichts die Repräsentanten der gemeinen Bürgerschaft hinzuziehen und ein Urteil in Form eines Plebiszits herbeiführen. Neben dem städtischen Ratsgericht gab es in Medebach ein aus dem mittelalterlichen Gogericht Medebach hervorgegangenes landesherrliches Gericht, das mit dem seit 1333 genannten Amt Medebach verbunden war.⁵¹ Dieses landesherrliche Gericht war zuständig für Zivilrechtsstreitigkeiten der Einwohner des Amtsbezirks und wirkte darüber hinaus für diesen Personenkreis auch als Untersuchungsgericht in Strafsachen. Die Stadt Medebach war amtsfrei. Daher ging der Rechtsmittelzug in Zivil- und, soweit das Ratsgericht erstinstanzlich zuständig war, in Strafsachen vom Ratsgericht direkt an die Arnberger kurfürstliche Kanzlei.⁵² Von schweren Straffällen sowie von geistlichen Sachen abgesehen, lag somit die erstinstanzliche Gerichtsbarkeit für die Medebacher Bürger im späten Mittelalter und in der Frühen Neuzeit ganz beim Rat von Medebach, war also Teil der kommunalen Selbstverwaltung.

Bis ins 17. und 18. Jahrhundert ergaben sich keine grundlegenden Änderungen der um 1300 ausgebildeten Medebacher Stadtverfassung. Es gab das Neben-

⁵⁰ Klueting (wie Anm. 44), S. 325.

⁵¹ Zum kurkölnischen Amt Medebach ebd., S. 306-310.

⁵² Ebd., S. 326f.

einander zweier Räte oder – wie sie auch genannt wurden – Senate, jeder mit einem Bürgermeister an der Spitze. Die Ratswahlen fanden jährlich am Martinstag statt. Auf ein Jahr begrenzt war somit die Amtszeit des Rates und des Bürgermeisters, die gemeinsam den ersten Senat bildeten. Daneben stand als zweiter Senat der Rat des Vorjahres mit seinem Bürgermeister. Bei wichtigen Entscheidungen berief der Bürgermeister des ersten Senats, also der amtierende Bürgermeister, beide Senate und die gemeine Bürgerschaft ein. Ein von beiden Senaten und der Bürgerschaft gemeinsam gefaßter Beschluß wurde „plebiscitum“ genannt und für grundlegende Entscheidungen für notwendig erachtet. Die laufenden Geschäfte erledigte der amtierende Bürgermeister zusammen mit dem Stadtschreiber oder „secretarius“. Für den Stadtschreiber galt das Jährlichkeits- oder Annuitätsprinzip nicht. Da das Stadtschreiberamt nicht nur die Fähigkeit des Lesens und Schreibens, sondern zunehmend und zumal im 17. und 18. Jahrhundert auch höhere Bildung voraussetzte, war es faktisch das wichtigste kommunale Amt im alten Medebach.⁵³

In der Mitte des 17. Jahrhunderts gab es Versuche, das Bürgermeister- und das Stadtschreiberamt in eine Hand zu legen, also – modern gesprochen – die „Doppelspitze“ abzuschaffen. Dadurch wäre die politische Stellung des Inhabers beider Ämter deutlich gestärkt worden. Außerdem hätte das Jährlichkeitsprinzip des Bürgermeistersamtes durch Verbindung mit dem Stadtschreiberamt, für das dieses Prinzip nicht galt, gefährdet und so die politische Beteiligung der gemeinen Bürgerschaft entscheidend geschwächt werden können. Dagegen erhob sich Opposition. In einem Plebiszit von 1655 wurde, auf Antrag der gemeinen Bürgerschaft, die Inkompatibilität von Stadtschreiber- und Bürgermeistersamt festgestellt.⁵⁴

Das aktive und das passive Wahlrecht zum Stadtrat und die Beteiligung am Plebiszit waren an das Bürgerrecht gebunden. Ein dem kommunalen Bürgerrecht übergeordnetes Staatsbürgerrecht und das Rechtsinstitut der Staatsangehörigkeit gab es noch nicht – nur Gemeindeangehörigkeit. Das Bürgerrecht von Medebach wurde bei Eingessenen durch Abstammung von einem Medebacher Bürger, also durch Geburt, und bei Auswärtigen durch Zuzug nach Medebach sowie durch Ablegung des Bürgereides erworben. 1688 erging ein Plebiszit, wonach ein Auswärtiger zur Annahme als Medebacher Bürger 30 Reichstaler – für damalige Verhältnisse eine beträchtliche Summe – zu entrichten hatte.⁵⁵

Außerhalb der Gemeinde und außerhalb des Bürgerrechts standen die Einwohner oder „Beilieger“. Leibeigene oder Personen mit schlechtem Leumund waren in Medebach ebenso wie Protestanten und Juden vom Erwerb des Bürgerrechts ausgeschlossen. Die Beilieger kamen aus der ländlichen Überschußbevölkerung, hatten – was in der vorindustriellen und noch nicht urbanisierten Gesellschaft sozial deklassierend war – weder Land- noch Hausbesitz und wohnten zur

53 Ebd., S. 316ff.

54 Ebd., S. 318.

55 Ebd., S. 320.

Miete.⁵⁶ Dieser Gegensatz zwischen Bürgern und Einwohnern endete für Medebach erst mit der Landgemeindeordnung für die preußische Provinz Westfalen vom 31. Oktober 1841.⁵⁷ Erst von da an gehörten alle Einwohner des Gemeindegebiets zur „Gemeinde“.⁵⁸ Die heutige nordrhein-westfälische Gemeindeordnung kennt diesen Gegensatz wieder, wenn in § 21 GO NW i. d. F. vom 14. Juli 1994 definiert wird, daß Einwohner ist, wer in der Gemeinde wohnt, Bürger aber, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist. Dieselbe Unterscheidung und dieselbe Legaldefinition finden sich als § 6 auch schon in der ursprünglichen Fassung der Gemeindeordnung vom 28. Oktober 1952.⁵⁹ Damals konnten damit im Grunde nur wegen Minderjährigkeit oder aus ähnlichen Gründen nicht, noch nicht oder nicht mehr wahlberechtigte Personen sowie Inhaber von Nebenwohnsitzen gemeint sein, die ja auch heute in der Gemeinde des Nebenwohnsitzes nicht zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt sind.⁶⁰ Inzwischen hat aber die Wiederkehr der Unterscheidung von Bürgern und Einwohnern durch den quantitativ nicht unbeträchtlichen Zuzug von Ausländern in unsere Gemeinden eine ganz andere Bedeutung erlangt. Die Neufassung der Gemeindeordnung von 1994 will diesen Gegensatz mit dem Einwohnerantrag und mit Ausländerbeiräten abmildern. Am Ende des 18. Jahrhunderts beschritt man einen anderen Weg, indem 1795 für alle Städte und Freiheiten des kurkölnischen Herzogtums Westfalen der Zuzug von Beiliegern durch staatliche Verordnung an die Zustimmung des gesamten Rates und der Repräsentanten der Bürgergemeinde gebunden und überdies davon abhängig gemacht wurde, daß die betreffenden Personen für das aufnehmende Gemeinwesen nützlich sein konnten.⁶¹

4. Fürstlicher Verwaltungsstaat und kommunale Selbstverwaltung

Im 17. und vor allem im 18. Jahrhundert erfuhr die Selbstverwaltung fast aller Städte mit Ausnahme der faktisch Stadtstaaten darstellenden Reichsstädte nicht nur in Staaten des monarchischen Absolutismus wie Frankreich,⁶² Preußen⁶³

⁵⁶ Ebd., S. 321.

⁵⁷ GS S. 297.

⁵⁸ Klueting (wie Anm. 44), S. 323.

⁵⁹ GV NW S. 269.

⁶⁰ Auf die Rechtsstellung der 1952 auch in Nordrhein-Westfalen stationierten Truppen der Besatzungsmacht bzw. des NATO-Staates Großbritannien und die anderer NATO-Staaten, auf die der Angehörigen von Truppenmitgliedern und des zivilen Gefolges, soweit es sich um Staatsangehörige der Entsendestaaten handelte, wird hier ebenso wenig eingegangen wie auf die der Angehörigen ausländischer diplomatischer oder konsularischer Vertretungen, ihrer Familienangehörigen und ihres technischen Hilfspersonals.

⁶¹ Scotti I, Nr. 1004.

⁶² In Paris der 1667 eingesetzte „lieutenant de police“, danach seit etwa 1683 in zahlreichen anderen Städten die Einführung des königlichen Magistrats mit nicht mehr gewählten, sondern vom König bestellten Bürgermeistern, dazu hier nur der Hinweis auf Charles *Petit-Dutaillis*, *Les communes françaises. Caractères et évolution des origines au XVIIIe siècle*, Paris 1947.

⁶³ Unter Friedrich Wilhelm I. die Einführung der „rathäuslichen Reglements“, mit denen in vielen Städten ein auf Lebenszeit staatlich ernannter Magistrat an die Stelle des gewählten Rates trat, Gu-

oder Österreich,⁶⁴ sondern auch in einem fürstlichen Verwaltungsstaat und geistlichen Territorium wie dem Kurfürstentum Köln und damit auch dem Herzogtum Westfalen Einschränkungen durch staatliche Eingriffe und vor allem durch staatliche Gesetzgebung in Gestalt von Polizeiordnungen.⁶⁵ Damit gewann das territoriale oder landesherrliche Recht gegenüber dem lokalen Statutarrecht immer mehr Bedeutung. Eine Polizeiordnung (PO) für die kurkölnischen Territorien ist erstmals 1538 nachweisbar;⁶⁶ 1595 wurde sie durch die Polizeiordnung des Kölner Kurfürsten und Erzbischofs Ernst von Bayern für den gesamten Kurstaat erneuert.⁶⁷ Nur für das Herzogtum Westfalen galt die Polizeiordnung von 1645.⁶⁸ Diese Polizeiordnungen⁶⁹ griffen jedoch noch nicht in die kommunale Selbstverwaltung ein. Das war anders bei der großen Polizeiordnung des Kurfürsten Joseph Clemens für das Herzogtum Westfalen vom 20. September 1723.⁷⁰

Vorausgegangen war mehr als ein Jahrhundert zuvor die Religionsordnung des Kölner Kurfürsten Ferdinand von Bayern vom 4. November 1614,⁷¹ mit der dieser die katholische Gegenreformation in seinen Ländern endgültig durchzusetzen suchte. Mit der Religionsordnung wurde der Erwerb des Bürgerrechts in allen Städten des gesamten Kölner Kurstaates, aber auch die Nie-

stav *Schmoller*, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I., in: *ders.*, Deutsches Städtewesen in älterer Zeit, Bonn 1922, S. 231-428; Gerd *Heinrich*, Staatsaufsicht und Stadtfreiheit in Brandenburg-Preußen unter dem Absolutismus 1660-1806, in: Wilhelm *Rausch* (Hg.), Die Städte Mitteleuropas im 17. und 18. Jahrhundert, Linz 1981, S. 155-172; Dieter *Stievermann*, Städtewesen in Südwestfalen. Die Städte des Märkischen Sauerlandes im späten Mittelalter und in der frühen Neuzeit (Spätmittelalter und Frühe Neuzeit, 6) Stuttgart 1978; *ders.*, Preußen und die Städte der westfälischen Grafschaft Mark im 18. Jahrhundert, in: Westfälische Forschungen 31 (1981), S. 5-33.

64 Christoph *Link*, Die habsburgischen Erblande, die böhmischen Länder und Salzburg, in: Kurt G. A. *Jeserich*/Hans *Pohl*/Georg-Christoph *von Unruh* (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, Stuttgart 1983, S. 468-552, hier S. 508, 527f. u. (zur josephinischen Magistratsverfassung von 1783) S. 535f.; Otto *Brunner*, Städtische Selbstregierung und neuzeitlicher Verwaltungsstaat in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht NF 6 (1955), S. 221-249; Karl *Gutkas*, Österreichs Städte zwischen Türkenkriegen und staatlichem Absolutismus, in: Volker *Press* (Hg.), Städtewesen und Merkantilismus in Mitteleuropa (Städteforschung, A/14), Köln/Wien 1983, S. 82-110, hier S. 109f.

65 Diesen Aspekt betont Harm *Klueting*, Stadt und Bürgertum. Aspekte einer sozialen Typologisierung der deutschen Städte im 18. Jahrhundert, in: Gotthardt *Frühsorge*/Harm *Klueting*/Franklin *Kopitzsch* (Hg.), Stadt und Bürger im 18. Jahrhundert (Das Achtzehnte Jahrhundert, Supplementa 2) Marburg 1993, S. 17-39; *ders.*, Towns, Self-Government and Absolutism: The Breakdown of Urban Autonomy and the Impact of Government Authority in Eighteenth Century Continental Europe, in: Transactions of the Eighth International Congress on the Enlightenment, 1 (Studies on Voltaire and the Eighteenth Century, 303), Oxford 1992, S. 176-180.

66 *Scotti* I, Nr. 18.

67 *Scotti* I, Nr. 37.

68 *Scotti* I, Nr. 70.

69 Allgemein Hans *Maier*, Die ältere deutsche Staats- und Verwaltungslehre, 2. Aufl. München 1980; Harm *Klueting*, Die Polizeiordnungen und der Polizeistaat des Ancien régime in der Grafschaft Limburg und der Herrschaft Rheda, in: Heimatblätter für Hohenlimburg 39 (1978), S. 49-61, 69-85 (Literatur!).

70 *Scotti* I, Nr. 358.

71 *Scotti* I, Nr. 54.

derlassung als bloßer Einwohner, an die katholische Konfession gebunden. Auch sollte von denen, die bereits das Bürgerrecht besaßen, niemand zu städtischen Ämtern, insbesondere zum Bürgermeisteramt, zugelassen werden, der nicht unzweifelhaft katholisch war.⁷²

Mit der Polizeiordnung von 1723 traf der kurkölnische Staat Anordnungen zu Einzelheiten, die bis dahin von den Städten selbst geregelt worden waren. Das galt vor allem für Titel 31 der Polizeiordnung, „Von guter Ordnung und Policey in denen Städten und Freyheiten“,⁷³ in dem man die erste Gemeinde- oder Städteordnung für den Bereich des Herzogtums Westfalen sehen kann. Unter den 24 Paragraphen dieses Abschnitts war § 6 besonders wichtig. Hier wurde festgelegt, daß Städte und Freiheiten Kredite künftig erst nach Genehmigung durch die Arnsberger Regierungsbehörde des Herzogtums Westfalen aufnehmen durften. Dadurch sollte das Schuldenmachen begrenzt werden. War das eine wesentliche, bis dahin unbekannte Einschränkung des Haushaltsrechts der Städte, so geschah ähnliches hinsichtlich des Bürgerrechts. Titel 31 § 13 PO 1723 galt dem Erwerb des Bürgerrechts durch Auswärtige und traf Regelungen, damit von auswärts keine mittellosen Personen in das Bürgerrecht eintreten konnten, sondern nur solche, die sich durch Vermögen oder durch Einkommen aus Erwerbstätigkeit selbst erhalten und darüber hinaus der Allgemeinheit nützlich sein konnten.⁷⁴ Während somit in Medebach noch im 17. Jahrhundert Bürgermeister, alter und neuer Rat und die gemeine Bürgerschaft durch Plebiszit über die Modalitäten der Aufnahme ins Bürgerrecht entschieden hatten, wurden solche Regelungen in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts der Satzungsautonomie der Städte entzogen und Gegenstand staatlicher Gesetzgebung.

Ähnlich verlief die Entwicklung bei der städtischen Gerichtsbarkeit. Noch 1653 waren Ortsgerichte wie das Medebacher Ratsgericht durch eine Verordnung des Kurfürsten Maximilian Heinrich in ihrer Stellung als erstinstanzliche Gerichte gestärkt worden. Der Kurfürst hatte darin die erstinstanzliche Annahme von Rechtsstreitigkeiten bei der kurfürstlichen Hofkanzlei in Bonn untersagt und Rechtsuchende an die kurfürstlichen Lokalbeamten bzw. an die „gewöhnlichen Ortsgerichte“⁷⁵ verwiesen. Im 18. Jahrhundert kam es hingegen zu Einschränkungen der städtischen Gerichtsbarkeit, indem den Stadträten und anderen Gerichtsinhabern im Herzogtum Westfalen 1735 die Pflicht auferlegt wurde, die an ihren Gerichten in Strafsachen ergangenen Urteile mit den Entscheidungsgründen an die Arnsberger Regierungsbehörde einzusenden und vor der Ausführung dieser Urteile deren Stellungnahme abzuwarten.⁷⁶

72 Harm *Klueting*, Arnsberg als Hauptstadt und Wechselresidenz in der Zeit der Kölner Kurfürsten (1371-1802), in: 750 Jahre Arnsberg. Zur Geschichte der Stadt und ihrer Bürger, Arnsberg 1989, S. 65-108, hier S. 82.

73 *Scotti I*, Nr. 358, S. 660-665.

74 *Klueting* (wie Anm. 44), S. 320f.

75 *Scotti I*, Nr. 88.

76 *Scotti I*, Nr. 426.

5. Kommunale Selbstverwaltung im Rheinbundstaat Hessen-Darmstadt

Aufgrund von Art. 7 des Reichsdeputationshauptschlusses (RDHS) vom 25. Februar 1803⁷⁷ fiel das Herzogtum Westfalen an den Landgrafen von Hessen Darmstadt, der als Gründungsmitglied des napoleonischen Rheinbundes durch die Rheinbundakte vom 12. Juli 1806⁷⁸ zum Großherzog von Hessen aufstieg. Während der Zugehörigkeit zum Rheinbundstaat Hessen fanden im Herzogtum Westfalen tiefgreifende Veränderungen statt, die in den Zusammenhang der rheinbündischen Reformen⁷⁹ einzuordnen sind und mit der Neuordnung der Ämterorganisation und mit der Verstaatlichung der Stadtverwaltungen auch in die kommunale Selbstverwaltung eingriffen.⁸⁰ Am 13. August 1807 wurde das Land in 18 Amtsbezirke eingeteilt.⁸¹ Das Amt Medebach war in seinem räumlichen Umfang davon zwar nicht betroffen, sondern bestand in hessischer Zeit in seiner aus kurkölnischer Zeit überkommenen Gestalt fort. Doch verlor die Stadt Medebach damit 1807 ihre Amtsfreiheit und wurde in das Amt Medebach einbezogen.⁸² Die Stadt behielt aber auch danach ihr Ratsgericht. Während die städtische Gerichtsbarkeit in vielen Städten des Herzogtums Westfalen 1809 aufgehoben wurde, bestand das Medebacher Ratsgericht bis zur Einführung der Schultheißenverfassung im Jahre 1811. Danach verlor auch Medebach das städtische Gericht. Erstinstanzlich zuständiges Gericht wurde, außer für schwere Strafsachen, das Gericht des Amtmanns des Amtes Medebach.⁸³

1808 wurde in den Landgemeinden des Herzogtums Westfalen und damit auch in den Dörfern des Amtes Medebach ein Schultheiß als Ortsvorsteher eingesetzt.⁸⁴ Dieser Schultheiß wurde in der Instruktion vom 18. Juni 1808⁸⁵ als „Staatsdiener“ bezeichnet: „Der Schultheiß ist der nächste Ortsvorgesetzte, die nächste Obrigkeit derjenigen Kommune oder des Bezirks, wofür er als Schultheiß angestellt ist. Er ist in dieser Eigenschaft Staatsdiener. Zugleich ist er aber auch der erste Stellvertreter, der erste Fürsprecher und Vorstand des ihm anvertrauten Bezirks in allen denjenigen Angelegenheiten, welche das besondere Interesse des Bezirks betreffen“ (§ 1). Als solcher habe er „das Interesse seiner Commune oder Bauerschaft zu wahren, das Wohl der Mitglieder derselben zu befördern“ (§ 66).

77 Zeumer Nr. 212.

78 Zeumer Nr. 214.

79 Eberhard Weis (Hg.), Reformen im rheinbündischen Deutschland (Schriften des Historischen Kollegs, 4), München 1984.

80 Manfred Schöne, Das Herzogtum Westfalen unter hessen-darmstädtischer Herrschaft 1802-1816 (Landeskundliche Schriftenreihe für das kölnische Sauerland, 1), Olpe 1966; Harm Kluebing, Nachholung des Absolutismus. Die rheinbündischen Reformen im Herzogtum Westfalen in hessen-darmstädtischer Zeit (1802-1816), in: WZ 137 (1987), S. 227-244.

81 Datum nach Clemens Liedhegener, Die Behörden-, insbesondere die Ämterorganisation im Herzogtum Westfalen unter Hessen-Darmstadt, in: Westfalen 18 (1933), S. 13-25, hier S. 18f. Dasselbe bei Scotti II, Nr. 242 unter dem Datum 1807 September 22.

82 Kluebing (wie Anm. 44), S. 310.

83 Ebd., S. 329f.

84 Schöne (wie Anm. 80), S. 47f.

85 Scotti II, Nr. 270.

Dann aber heißt es in der Instruktion: „Diese Pflichten stehen jedoch immer denjenigen nach, welche er als Staatsdiener auf sich hat, und sein Bestreben, das Interesse der Commune zu wahren, darf nie so weit getrieben werden, daß er darüber das allgemeine Interesse des gesamten Landes außer Augen setzen wollte“ (§ 67). Die erste Pflicht des Schultheißen sei, „mit unverbrüchlicher Treu und stets regem Diensteifer das Interesse des allerhöchsten Regenten und des Staats, so viel in seinen Kräften steht, zu wahren und zu befördern“ (§ 3).

Am 1. Juni 1811 wurde die Schultheißenverfassung auf die Städte ausgedehnt, die den Landgemeinden gleichgestellt wurden. Das galt auch für Medebach. Der Schultheiß wurde gemäß Verordnung vom 1. Juni 1811⁸⁶ auf Vorschlag der hessischen Provinzialregierung für das Herzogtum Westfalen in Arnsberg „höchsten Orts“ in Darmstadt ernannt. An seiner Auswahl war weder ein Stadt- oder Gemeinderat noch gar die Bürgerschaft beteiligt. Doch wurde gewöhnlich und so auch in Medebach ein Bürger der betreffenden Gemeinde, kein Ortsfremder, vorgeschlagen und ernannt. Neben dem Schultheiß stand ein Gemeinderat, der in Gemeinden mit weniger als 300 Häusern vier und in größeren Orten acht Mitglieder zählte. Da Medebach mehr als 300 Häuser aufwies, umfaßte der Gemeinderat hier acht Personen. Jährlich schied ein Viertel der Gemeinderatsmitglieder aus. Das aktive und das passive Gemeindewahlrecht besaßen alle erwachsenen männlichen Haus- und Grundeigentümer, wobei nach einem komplizierten indirekten Verfahren gewählt wurde. Der kommunalpolitisch bedeutungslose Gemeinderat versammelte sich ein bis zweimal jährlich zur Beratschlagung über Fragen der Gemeindeverwaltung, vor allem zur Revision der Gemeinderechnung.⁸⁷

6. Kommunale Selbstverwaltung in Preußen bis zum Ende der Monarchie

In Art. 24 der Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815⁸⁸ wurde das Herzogtum Westfalen dem König von Preußen zugesprochen und aufgrund eines am 30. Juni 1816 zwischen Preußen, Österreich und dem Großherzogtum Hessen geschlossenen Staatsvertrages am 7. Juli 1816 von Hessen formell an Preußen übergeben.⁸⁹

In Preußen gab es seit den preußischen Reformen⁹⁰ die Städteordnung des Freiherrn vom Stein und des Ministers Friedrich Leopold von Schroetter vom 19. November 1808,⁹¹ die mit der absolutistischen Städtepolitik, wie sie in

86 Scotti II, Nr. 443.

87 Klueting (wie Anm. 44), S. 322.

88 Klüber VI, S. 12 (Art. 14 auf S. 34).

89 Heinrich Kochendörffer, Der Übergang des Herzogtums Westfalen und der Grafschaften Wittgenstein an Preußen, in: Westfälisches Adelsblatt 5 (1928), S. 161-269, hier S. 165f.

90 Barbara Vogel (Hg.), Preußische Reformen 1807-1820 (Neue wissenschaftliche Bibliothek, 96), Königstein 1980; Bernd Sösemann (Hg.), Gemeingeist und Bürgersinn. Die preußischen Reformen (Forschung zur Brandenburgischen und Preußischen Geschichte, N. F., Beiheft 2), Berlin 1993 (darin zur Städtereform die Beiträge von Manfred Botzenhart und Ilja Mieck).

91 GS S. 324.

Preußen seit König Friedrich Wilhelm I. praktiziert worden war, und auch mit der Verstaatlichung der Stadtverwaltungen wie in Frankreich und in den Rheinbundstaaten brach. Stattdessen behandelte die Steinsche Städteordnung die Städte als selbständige Gemeinwesen innerhalb des Staates und begründete damit in Preußen und über Preußen hinaus in Deutschland die moderne Form der kommunalen Selbstverwaltung.⁹² Die Städteordnung von 1808 fand in der am 31. Juli 1816 gegründeten preußischen Provinz Westfalen jedoch nirgendwo Anwendung. Daher blieb in Medebach die Schultheißenverfassung der hessischen Zeit vorerst unverändert bestehen. Änderungen traten erst 1826 ein, indem am 2. September 1826 aus den zehn Schultheißenbezirken Medebach, Medelon, Berge, Dreislar, Küstelberg, Deifeld, Referinghausen, Oberschledorn, Titmaringhausen und Düdinghausen das Bürgermeisteramt Medebach gebildet wurde.⁹³ In dieser Zeit gab es in Medebach neben dem Amtsgericht auch wieder ein Stadtgericht, bis dieses 1825 mit dem Justizamt verbunden wurde.⁹⁴ Damit ging die Rechtsprechung endgültig der kommunalen Selbstverwaltung verloren.

Auch die preußische Revidierte Städteordnung vom 17. März 1831⁹⁵ wurde in der Provinz Westfalen anfangs nur in einzelnen Städten wie Herford, Minden, Bielefeld und Münster in Kraft gesetzt.⁹⁶ Im übrigen blieben die kommunalrechtlichen Bestimmungen der Vorgängerstaaten aus der napoleonischen Zeit auch jetzt noch in Geltung. Erst nach der Einführung der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 31. Oktober 1841⁹⁷ galt die Revidierte Städteordnung von 1831 in Westfalen für alle Städte mit mehr als 2500 Einwohnern.⁹⁸ Medebach, das knapp unter dieser Einwohnerzahl lag, gehörte nicht dazu. So galt hier die Landgemeindeordnung von 1841.⁹⁹

Erst mit der Landgemeindeordnung von 1841¹⁰⁰ wurde im ehemaligen Herzogtum Westfalen das hessische Kommunalrecht aufgehoben. Zugleich wurde auch für Landgemeinden die kommunale Selbständigkeit hergestellt. Jedes Dorf, jede Bauerschaft, jedes Kirchspiel, in dem für Gemeindeangelegenheiten eine Kasse geführt wurde, bildete von nun an „eine Gemeinde mit den Rechten

92 Ernst Rudolf *Huber*, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1, 2. Aufl. Stuttgart 1975, S. 172-176; Georg-Christoph *von Unruh*, *Die Veränderungen der preußischen Staatsverfassung durch Sozial- und Verwaltungsreformen*, in: Kurt G. A. *Jeserich* / Hans *Pohl* / Georg-Christoph *von Unruh* (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 2, Stuttgart 1983, S. 399- 470, hier S. 416-419; *ders.*, *Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland im Zeitalter des Konstitutionalismus*, in: Helmut *Naunin* (Hg.), *Städteordnungen des 19. Jahrhunderts. Beiträge zur Kommunalgeschichte Mittel und Westeuropas* (Städteforschung, A/19), Köln/Wien 1984, S. 1-18.

93 *Klueting* (wie Anm. 44), S. 314.

94 *Ebd.*, S. 330.

95 GS S. 10.

96 Hans-Joachim *Behr*, *Die Provinz Westfalen und das Land Lippe 1813-1933*, in: Wilhelm *Kohl* (Hg.), *Westfälische Geschichte*, Bd. 2, Düsseldorf 1983, S. 45-164, hier S. 61f.

97 GS S. 297.

98 *Huber* (wie Anm. 92), S. 176ff.; *von Unruh*, *Veränderungen* (wie Anm. 92), S. 461.

99 *Klueting* (wie Anm. 44), S. 323.

100 *von Unruh*, *Veränderungen* (wie Anm. 92), S. 461f.

einer öffentlichen Korporation unter einem Gemeindevorsteher“ (§ 1). Damit entstanden aus den Ortschaften des 1826 gegründeten Bürgermeisterramtes Medebach die modernen Gemeinden Medelon, Berge, Küstelberg, Referinghausen, Düdinghausen, Dreislar, Deifeld, Titmaringhausen und Oberschledorn,¹⁰¹ die als solche neben der Stadt Medebach bis zum 1. Juli 1969 bestehen blieben.

Mit der Landgemeindeordnung von 1841 wurden auch die neuen preußischen Ämter gebildet, wobei die Bürgermeistereien von 1826 als Amtsbezirke beibehalten blieben. Dadurch entstand das gegenüber dem kurkölnischen bzw. hessischen Amt Medebach auf etwa die Hälfte des Gebietsumfangs reduzierte preußische Amt Medebach, das außer der amtsangehörigen Titularstadt Medebach die erwähnten neun anderen Gemeinden umfaßte.¹⁰² Das preußische Amt Medebach bestand in nordrhein-westfälischer Zeit fort. Aufgrund eines Gebietsänderungsvertrags von neun der betroffenen zehn Gemeinden (ohne Düdinghausen) wurden diese zehn Gemeinden durch das am 18. Juni 1969 vom Landtag von Nordrhein-Westfalen verabschiedete „Gesetz zur Neugliederung des Landkreises Brilon“¹⁰³ mit Wirkung vom 1. Juli 1969 zu der neuen amtsfreien „Stadt Medebach“ zusammengeschlossen.¹⁰⁴

Die Landgemeindeordnung von 1841 hob den Gegensatz von Bürgern und Einwohnern auf (§ 3). Die Wahrnehmung des Gemeinderechts war jedoch auf die sog. Meistbeerbten beschränkt, soweit diese das 24. Lebensjahr vollendet hatten (§ 42). Die Meistbeerbten waren diejenigen, die im Gemeindegebiet Hauseigentum hatten und eine bestimmte Mindeststeuersumme entrichteten (§ 40). An die Stelle der Unterscheidung von Bürgern und Einwohnern trat somit das plutokratisch bestimmte Nebeneinander von Aktivbürgern und Passivbürgern. In größeren Landgemeinden wie der Titularstadt Medebach gab es gewählte Gemeindeverordnete (§ 100); ihnen oblag die Festsetzung des Gemeindehaushalts. An der Spitze stand der Gemeindevorsteher, der nicht gewählt, sondern vom Landrat des Kreises aus den Meistbeerbten bzw. aus den Gemeindeverordneten ausgewählt wurde (§ 73). Die Bezeichnung des Gemeindevorstehers wurde örtlichem Herkommen überlassen. In Medebach führte er die Bezeichnung „Bürgermeister“. Die Gemeinden standen unter Staatsaufsicht, die durch die Landräte wahrgenommen wurde.¹⁰⁵

Am 19. März 1856 erhielt die Provinz Westfalen eine neue Landgemeindeordnung¹⁰⁶ und – am gleichen Tag – auch eine neue Städteordnung.¹⁰⁷ Diese Städte-

101 Kluetting (wie Anm. 44), S. 323.

102 Ebd., S. 314.

103 GV NW S. 284.

104 Clemens Müller/Adalbert Müllmann, Die kommunale Neugliederung und ihre Auswirkungen, in: Harm Kluetting (Hg.), Geschichte von Stadt und Amt Medebach (Hochsauerland), Medebach 1994, S. 667-676.

105 Kluetting (wie Anm. 44), S. 323f.

106 GS S. 265.

107 GS S. 237.

ordnung trat an die Stelle der Gemeindeordnung vom 11. März 1850.¹⁰⁸ Die Städteordnung von 1856 galt jedoch nur für die Städte, in denen bei Verkündung der Gemeindeordnung von 1850 die Revidierte Städteordnung von 1831 gegolten hatte, oder die zwar zuvor der Landgemeindeordnung von 1841 unterstanden hatten, aber – wie die Medebach benachbarten, größtmäßig vergleichbaren Städte Winterberg und Hallenberg¹⁰⁹ – 1850 aus dem jeweiligen Amtsverband ausgeschieden waren. Beides traf auf Medebach nicht zu. Medebach machte auch keinen Gebrauch von der in § 1 der Landgemeindeordnung von 1856 eingeräumten Möglichkeit, die Verleihung der Städteordnung zu beantragen.¹¹⁰ Somit fand für die Stadt Medebach die Landgemeindeordnung Anwendung. Mit der Landgemeindeordnung von 1856 wurde das gesamte, auch das unbewohnte Gebiet auf die politischen Gemeinden verteilt (§ 6 Abs. 1), womit die modernen Gemeindegrenzen entstanden. Das betraf auch die bis dahin gemeindefreien Gebiete wie die großen unbewohnten Waldgebiete des Hochsauerlandes in der Umgebung von Medebach.

Die bereits erwähnte Gemeindeordnung vom 11. März 1850¹¹¹ hatte für ganz Preußen und für Stadt- und Landgemeinden gegolten. Mit ihr war liberalen Forderungen des Revolutionsjahres 1848 Rechnung getragen worden. Demgegenüber stellte die westfälische Landgemeinde- und die westfälische Städteordnung von 1856 – wie auch die Städte- und Landgemeindeordnungen desselben Jahres für die Rheinprovinz¹¹² und für die östlichen Provinzen Preußens¹¹³ – eine antiliberalen Wendung dar. So suchte die westfälische Landgemeindeordnung von 1856 den Adel politisch aufzuwerten¹¹⁴ und beschränkte das aktive und das passive Kommunalwahlrecht auf wirtschaftlich selbständige preußische Staatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr keine Armenunterstützung aus öffentlichen Kassen bezogen und die Gemeindeabgaben entrichtet hatten. Außerdem mußten sie im Gemeindegebiet mit einem Wohnhaus „angesessen“ sein und eine Mindestsumme an Grundsteuer zahlen (§ 15). Auch kehrte der Unterschied zwischen Einwohnern (§ 2) und „Mitgliedern der Gemeinde“ (§ 15) wieder. Die Gemeindeverordneten setzten sich aus den Besitzern der im Gemeindegebiet liegenden, in die Ritterguts-matrikel eingetragenen Güter als „geborenen“ Mitgliedern und aus sechs bis 18 jeweils auf sechs Jahre gewählten Mandatsträgern zusammen, von denen ein Drittel nach zwei Jahren ausschied, aber wieder wählbar war (§ 26). Generell galt das Dreiklassenwahlrecht (§ 27). Für städtische Gemeinden wie Medebach, in denen die Landgemeindeordnung Anwendung fand, galten gewisse Modifikationen. Die

108 GS S. 213.

109 *Klueting* (wie Anm. 44), S. 314.

110 Ebd., S. 324.

111 Wie Anm. 108.

112 GS S. 406 bzw. S. 435.

113 GS S. 354 bzw. S. 359.

114 Christian F. *Trippe*, Politik und Verwaltung. Stadt und Amt Medebach im Wandel der Staatsformen (1844-1970), in: Harm *Klueting* (Hg.), Geschichte von Stadt und Amt Medebach (Hochsauerland), Medebach 1994, S. 371-418, hier S. 376.

Gemeindevorordneten hießen hier Stadtverordnete. Die Stadtverordnetenversammlung mußte mindestens zur Hälfte aus Hauseigentümern bestehen. Bei der Bildung der Wählerklassen nach Dreiklassenwahlrecht wurden auch juristische Personen und auswärts wohnende höchstbesteuerte Personen berücksichtigt (§ 66). Medebach hatte sechs gewählte Stadtverordnete.¹¹⁵

Der Gemeindevorsteher wurde von der Gemeindeversammlung bzw. – wie in Medebach (vgl. § 24) – von der Stadtverordnetenversammlung auf sechs Jahre gewählt. Nach dreijähriger Amtszeit war Wiederwahl auf zwölf Jahre möglich. Die Wahl bedurfte der Bestätigung durch den Landrat (§ 38). Den Amtsbezirken stand ein Amtmann vor, der von der Landgemeindeordnung von 1856 als vom preußischen Innenminister zu ernennender Ehrenbeamter konzipiert war (§ 70), während tatsächlich die Ausnahme zur Regel und ein Auswärtiger als besoldeter, vom Regierungspräsidenten ernannter, hauptamtlicher Amtmann mit Lebenszeitanstellung (§§ 71f.) üblich wurde. Doch fand auch auf diesen die Regelung Anwendung, wonach der Amtmann zugleich Vorsteher der Gemeinde sein konnte, in der er wohnte (§ 69). Da die Amtmänner des Amtes Medebach ihren Wohnsitz in der Stadt Medebach hatten, ergab sich seit der Ernennung von Josef Flamm – bis dahin Bürgermeister in Hallenberg – zum Amtmann von Medebach im Jahre 1861 die Personalunion von Stadtbürgermeister- und Amtsbürgermeister- bzw. Amtmannsamt.¹¹⁶ Diese Personalunion endete erst 1946, als mit der Einführung der „Doppelspitze“ eine Trennung erfolgte, während die Personalunion beider Ämter zugleich in anderer Form fortlebte; 1946 wurde der seit 1945 amtierende Stadt- und Amtsbürgermeister Rudolf Rettig Amtsdirektor, während Josef Ricken Stadt- und Amtsbürgermeister wurde, wobei dessen Ämter jetzt aber einen anderen Inhalt hatten, nämlich nur noch den der politischen Repräsentation.¹¹⁷

Bei der Landgemeindeordnung von 1856 blieb es – mit einigen Modifikationen, vor allem durch die Kreisordnung für die Provinz Westfalen von 1886 und durch das Kommunalbeamtengesetz von 1899¹¹⁸ – bis zum Ende des Ersten Weltkriegs.¹¹⁹

7. Kommunale Selbstverwaltung im Freistaat Preußen

Das Ende der konstitutionellen Monarchie mit einem demokratisch gewählten Reichstag und einem nach Dreiklassenwahlrecht gewählten preußischen Land-

115 Folgt ebd., S. 389.

116 Ebd., S. 376.

117 Ebd., S. 406, 408.

118 GS (1886) S. 217 bzw. GS (1899) S. 141.

119 Immer noch wertvoll die historische Darstellung bei Walter Odenbreit / August-Wilhelm Hensel, Gemeindeordnung, Amtsordnung, Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen (Aschendorffs Juristische Handbücherei, 3), 12. Aufl. Münster 1964, S. 177–188, hier S. 177ff.; außerdem jetzt Wolfgang Leesch, Verwaltung in Westfalen 1815–1945. Organisation und Zuständigkeit (Veröffentlichungen der Historischen Kommission für Westfalen, XXXVIII: Beiträge zur Geschichte der preußischen Provinz Westfalen, 4), Münster 1992, S. 198–228

tag und die neue parlamentarisch-demokratische Ordnung in Gestalt der Weimarer Reichsverfassung (WRV) vom 11. August 1919¹²⁰ und der Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920¹²¹ bewirkten auch Veränderungen im Gefüge der kommunalen Selbstverwaltung. Augenfällig war in den Gemeinden vor allem die Abschaffung des Dreiklassenwahlrechts auf kommunaler Ebene. Art. 17 Abs. 1 WRV enthielt ähnliche Bestimmungen wie Art. 28 Abs. 1 GG und verlangte für die Länder des nunmehr republikanisch verfaßten Deutschen Reiches eine republikanische („freistaatliche“) Verfassung und aus allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretungen, womit eine Schranke gegen eine Wiederkehr des Dreiklassenwahlrechts errichtet wurde. Art. 17 Abs. 2 WRV übertrug diese Grundsätze auf die Gemeindewahlen. Nach verschiedenen vorläufigen Regelungen des Jahres 1919 fand das einen gewissen Abschluß im preußischen Gemeindewahlgesetz vom 9. April 1923.¹²²

Am 4. März 1919, also während der Übergangszeit zwischen der Novemberrevolution von 1918 und der Verabschiedung der Weimarer Reichsverfassung, hatte die Stadt Medebach bereits durch Ortsstatut die Zahl der Stadtverordneten von sechs auf zwölf verdoppelt, bevor drei Tage später die erste Kommunalwahl nach vorläufigem neuen Kommunalwahlrecht stattfand.¹²³ Das preußische Gemeindewahlgesetz von 1923 bot die Grundlage für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Amtsversammlungen vom 4. Mai 1924 und vom 17. November 1929 und für die jeweils anschließenden Wahlen der ehrenamtlichen Gemeindevorsteher.¹²⁴

8. Kommunale Selbstverwaltung im nationalsozialistischen „Dritten Reich“

Die am 17. November 1929 gewählten Gemeindevertretungen waren noch im Amt, als fünf Tage nach der Ernennung Adolf Hitlers zum Reichskanzler, am 4. Februar 1933, Neuwahlen zu den Gemeindevertretungen für den 12. März 1933 ausgeschrieben wurden.¹²⁵ Vorboten des sog. „Führerprinzips“ hatten jedoch lange vorher Einzug in die kommunale Selbstverwaltung gehalten. Das stand im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise und begann mit der preußischen Sparnotverordnung vom 12. September 1931,¹²⁶ die Sonderbestimmungen für die hochverschuldeten Gemeinden und Gemeindeverbände enthielt.¹²⁷ Die Zuständigkeit der gewählten Vertretungsorgane für Haushalts-, insbesondere für Besoldungsangelegenheiten wurde dem leitenden Gemeindever-

120 RGBl. S. 1383.

121 GS S. 543.

122 GS S. 83.

123 *Trippe* (wie Anm. 114), S. 389.

124 *Odenbreit/Hensel* (wie Anm. 119), S. 178.

125 Ebd., S. 181. Nach *Trippe* (wie Anm. 114), S. 396 fanden die Wahlen am 7. 3. 1933 statt, doch folgt aus GS (1933) S. 21f. eindeutig der 12. 3. 1933.

126 GS S. 179.

127 GS S. 200.

waltungsbeamten („Verwaltungsorgan“) übertragen.¹²⁸ Die wachsende Arbeitslosigkeit und die immer weiter ansteigende Belastung der Gemeinden mit Ausgaben für die Sozialfürsorge führten zu immer größerer Abhängigkeit von Staatsbeihilfen, weil nur so völlige Kassenzusammenbrüche vermieden werden konnten. Die Folge war in zahlreichen Fällen die Entsendung von Staatskommissaren zu den Amts- und Stadtkassen.¹²⁹

Aus den bereits unter den Bedingungen nationalsozialistischer Repressionsmaßnahmen abgehaltenen Kommunalwahlen vom 12. März 1933 ging in Medebach eine katholisch-konservative Mehrheit hervor.¹³⁰ Unter zwölf Stadtratsmitgliedern gab es drei Angehörige der NSDAP. Nach dem „Ermächtigungsgesetz“ vom 24. März 1933¹³¹ begann im Zuge der sog. „Gleichschaltung“ sehr bald jedoch die Entmachtung der gewählten Gemeindevertretungen. Wichtig wurde der Erlaß des Reichsinnenministers Wilhelm Frick vom 30. August 1933, der Ämter und Gemeinden zu „nachgeordneten Dienststellen“ der Kreisverwaltungen erklärte.¹³² „Die Medebacher Stadtverordneten kamen der Amtsenthebung zuvor und legten am 29. August 1933 auf einer Dringlichkeitssitzung geschlossen ihre Mandate nieder. Der neue, ausschließlich mit Nationalsozialisten besetzte Rat wurde anschließend auf Vorschlag des Gauleiters der NSDAP vom Landrat ernannt.“¹³³ Gemeint ist der Gauleiter des NSDAP-Gaus Westfalen-Süd.

Am 1. Januar 1934 trat das preußische Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933¹³⁴ in Kraft, ebenso das Gemeindefinanzgesetz¹³⁵ vom gleichen Tag. Am 1. April 1935 folgte die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935.¹³⁶ Das preußische Gesetz übertrug die Berufung der Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte auf den Landrat. Die Deutsche Gemeindeordnung ging weiter und machte daraus eine NS-Parteiangelegenheit, indem sie die Berufung der Gemeinderatsmitglieder dem jeweiligen Kreisleiter der NSDAP überließ.¹³⁷ Daher wurden ab 1935 Nachrücker für den Medebacher Stadtrat von dem zuständigen Kreisleiter der NSDAP berufen und ernannt.¹³⁸

Unter Umkehr des Gedankens der kommunalen Selbstverwaltung und unter Mißbrauch des Namens des Freiherrn vom Stein heißt es in der Präambel der Deutschen Gemeindeordnung von 1935: „Die Deutsche Gemeindeordnung will

128 *Odenbreit/Hensel* (wie Anm. 119), S. 180.

129 Ebd., S. 181.

130 *Trippe* (wie Anm. 114), S. 396.

131 RGBl. S. 141.

132 *Trippe* (wie Anm. 114), S. 398.

133 Ebd.

134 GS S. 427.

135 GS S. 442.

136 RGBl. S. 49.

137 *Odenbreit/Hensel* (wie Anm. 119), S. 182.

138 *Trippe* (wie Anm. 114), S. 398.

die Gemeinden in enger Zusammenarbeit mit Partei und Staat zu höchsten Leistungen befähigen und sie damit instand setzen, im wahren Geiste des Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung, des Reichsfreiherrn vom Stein, mitzuwirken an der Erreichung des Staatszieles: in einem einheitlichen, von nationalem Willen durchdrungenen Volke die Gemeinschaft wieder vor das Einzelschicksal zu stellen, Gemeinnutz vor Eigennutz zu setzen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen, in der auch der letzte willige Volksgenosse das Gefühl der Zusammengehörigkeit findet.“¹³⁹

9. Kommunale Selbstverwaltung in der Britischen Zone und im Land Nordrhein-Westfalen

Die Deutsche Gemeindeordnung von 1935 galt in der Britischen Zone formal über die Kapitulation am 8. Mai 1945 hinaus bis zum 1. April 1946. Erst an diesem Tag wurde sie durch die eingangs erwähnte „britisch-revidierte Deutsche Gemeindeordnung“ ersetzt,¹⁴⁰ die den 6. Teil der DGO von 1935 über die Gemeindevirtschaft fast unverändert übernahm.¹⁴¹ Die Ratsmitglieder, der Ratsvorsitzende und der Hauptgemeindebeamte wurden zunächst von der Militärregierung ernannt, bevor am 15. September 1946 zum erstenmal seit den Wahlen im März 1933 wieder Kommunalwahlen stattfanden.¹⁴² An die Stelle der „britisch-revidierten Deutschen Gemeindeordnung“ von 1946 trat in Nordrhein-Westfalen die Gemeindeordnung vom 21. Oktober 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Oktober 1952,¹⁴³ die am 10. November 1952 in Kraft gesetzt wurde.¹⁴⁴

III. Schluß

Wohin die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Zukunft gehen wird, ist schwer zu sagen. Roman Herzog sieht Bedrohungen der kommunalen Selbstverwaltung in der vom Gesetzgeber produzierten Normenflut, in den weitreichenden staatlichen Raumordnungs-, Entwicklungs- und sonstigen Planungen, durch die sich die Gemeinden in ihrer Selbstverwaltung eingeengt sehen, und in den staatlichen Finanzierungsangeboten, durch die kommunale

139 RGBl. S. 49.

140 Amtsbl. Brit. MilReg. S. 127.

141 Odenbreit/Hensel (wie Anm. 119), S. 182f.; Wolfgang Rudzio, Die Neuordnung des Kommunalwesens in der Britischen Zone. Zur Demokratisierung und Dezentralisierung der politischen Struktur. Eine britische Reform und ihr Ausgang (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte, 17), Stuttgart 1968; Albert von Mutius, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5, Stuttgart 1987, S. 312-348, hier S. 319-322.

142 Odenbreit/Hensel (wie Anm. 119), S. 184. Nach Trippe (wie Anm. 114), S. 408 wurde am 13. 9. 1946 gewählt.

143 GV NW S. 269.

144 Odenbreit/Hensel (wie Anm. 119), S. 186.

Körperschaften unter Zugzwang geraten können und in ihren Entscheidungen oft mehr behindert als unterstützt werden.¹⁴⁵ Man muß aber wohl weiter gehen¹⁴⁶ und an die wachsende Schwierigkeit der Abgrenzung des „örtlichen Wirkungskreis“ im Sinne der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und der „örtlichen Gemeinschaft“ des Art. 28 Abs. 2 GG und an die durch die Mobilität unserer Gesellschaft zunehmend in Frage gestellte personelle Zusammengehörigkeit der Bevölkerung eines Gemeindegebietes denken.¹⁴⁷ Theodor Maunz sprach in diesem Zusammenhang schon in den siebziger Jahren vom „Entörtlichungsprozeß“.¹⁴⁸ Davon ist in einer kleinen, abseits der großen Verkehrsströme gelegenen Stadt wie Medebach allerdings auch heute noch weit weniger zu spüren als in den „Schlafstädten“ am Rande unserer Großstädte.

Hinzu kommt das Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und kommunaler Selbstverwaltung, dem nun aber auch eine kleine Stadt mit noch weitgehend intakter oder zumindest erkennbarer „örtlicher Gemeinschaft“ nicht zu entgehen vermag. Demokratie und kommunale Selbstverwaltung kommen beide aus historisch unterschiedlichen Wurzeln, was allerdings der beschriebenen „enthistorisierten“ Sicht verschlossen bleiben muß. Während die einen, in der Staatsrechtslehre etwa Hans Herbert von Arnim, in den Gemeinden „Demokratien im kleinen“ sehen und die kommunale Selbstverwaltung von daher begründen, betonen andere die von der geschichtlichen Herkunft beider bedingten Strukturunterschiede. Aber auch von Arnim zeigt auf, wo die Bruchstelle liegen könnte, wenn er sagt, daß kommunale Selbstverwaltung in der Zeit des Freiherrn vom Stein „eine örtliche Insel der Selbstbestimmung“¹⁴⁹ in spätabolutistischen, bürokratischen und obrigkeitstaatlichen Systemen gewesen sei. „Mit der Weimarer Reichsverfassung und dem Grundgesetz, die auch die Staaten auf voll-demokratische Basis gestellt haben“, habe sich, so von Arnim, „die Frage aber dahin verschoben, welchen Sinn die kommunale Selbstverwaltung nun noch innerhalb volldemokratisch strukturierter Staaten haben kann. Gäbe es keine kommunale Selbstverwaltung, so wären die dann weisungsabhängigen örtlichen Verwaltungseinheiten in einem demokratischen Staat ja gleichfalls demokratisch legitimiert.“¹⁵⁰ Was die europäische Integration¹⁵¹ und die uns als bedrohlich vor Augen stehenden sozialen Entwicklungen und Verwerfungen der nächsten Jahrzehnte in dieser Hinsicht bringen werden, ist heute noch nicht abschätzbar.

145 Herzog (wie Anm. 31), S. 33; ders. (wie Anm. 15), Sp. 3122f.

146 von Mutius (wie Anm. 141), S. 336-342.

147 Maunz/Düring GG (Maunz) Art. 28, RN 61.

148 Ebd., RN 63.

149 Hans Herbert von Arnim, Gemeindliche Selbstverwaltung und Demokratie, in: AÖR 113 (1988), S. 1-30, hier S. 15.

150 Ebd.

151 Wolfgang Müller, Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration. Die Auswirkungen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Gemeinschaft gemäß Art. 24 Abs. 1 GG auf die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Baden-Baden 1992.

Vorerst sind aber zwei andere Momente entscheidend. Das eine sind die Haushalts- und Finanzprobleme vieler Gemeinden, die kommunale Selbstverwaltung zur „leeren Hülse“ zu machen drohen. Der Stadtdirektor von Medebach, Heinrich Nolte, weiß, wovon er spricht, wenn er im Rückblick auf Haushaltsprobleme seiner Stadt in den achtziger Jahren schreibt: „Damit überhaupt noch eigenverantwortlich Selbstverwaltung praktiziert werden konnte, ergriffen Rat und Verwaltung daher unverzüglich ein ganzes Paket eiserner Sparmaßnahmen, um die Haushaltswirtschaft zu sanieren.“¹⁵² Der andere Punkt ist der mit dem wachsenden Zuzug von ausländischer Wohnbevölkerung erneut, wie vor 200 Jahren, zum Problem werdende Unterschied von Bürgern und Einwohnern. Inwiefern Einwohneranträge und Ausländerbeiräte hier mehr als „kosmetische“ Abhilfe zu schaffen vermögen, bleibt abzuwarten. Erinnern wir uns daran, was in § 1 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen steht: „Die Gemeinden sind die Grundlage des demokratischen Staatsaufbaues. Sie fördern das Wohl der Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“

152 Heinrich *Nolte*, 25 Jahre neugegliederte Stadt Medebach. Integrationsprozeß und Aufgabenschwerpunkte, in: Harm *Klueting* (Hg.), Geschichte von Stadt und Amt Medebach (Hochsauerland), Medebach 1994, S. 677-697, hier S. 696.