

Die Entwicklung des Bürgermeisteramtes in Baden-Württemberg im 19. und 20. Jahrhundert*

H.-G. Wehling

Die Unterschiede in der kommunalen Selbstverwaltung zwischen Baden und Württemberg sind deutlich ausgeprägt. Bis zum heutigen Tage sind diese Unterschiede noch spürbar, in einer unterschiedlichen politischen Kultur zwischen beiden Landesteilen immer noch erkennbar.

Um es zunächst auf eine kurze Formel zu bringen: Im Vergleich zu Baden verläuft die Verwaltungsentwicklung in Württemberg kontinuierlicher, ist die Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürger demokratischer, der Form und dem Inhalt nach professioneller, verwaltungsmäßiger, unpolitischer – zumindest im Sinne von Parteipolitik. Darauf muß im einzelnen eingegangen werden.

Ausgeprägter und demokratischer als in Baden ist die kommunale Selbstverwaltung in Württemberg, weil hier der Aufgabenbereich der Gemeinden umfassender, der Einfluß des Staates (Oberämter, Kreisregierungen) geringer, die Mitsprache der Bürger qualitativ und quantitativ ausgedehnter ist.

«Das württembergische Gemeinderecht ist am meisten demokratisch»

Im Jahre 1866 legt der renommierte Tübinger Staatsrechtslehrer Albert Schäffle in der von ihm mitherausgegebenen *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* eine umfassende und gründliche Studie vor, in der er die Gemeindeordnungen sämtlicher deutscher Staaten miteinander vergleicht.¹ Darin kommt er in bezug auf Württemberg zu folgendem Urteil: *Das württembergische Gemeinderecht ist, was den Wahlmodus betrifft, am meisten demokratisch; was den Umfang der Gemeindefunctionen betrifft, stellt es der Gemeindeverwaltung, und zwar ohne eigentliche Unterscheidung von Gemeindeclassen, die meisten Aufgaben. In beiderlei Beziehungen steht dieses Land auf dem äußersten linken Flügel wenigstens einer formalen Gemeindefreiheit.*²

Diese Züge geben der württembergischen Gemeindeverfassung ein demokratisches Gepräge, wie es keine andere deutsche Gemeindeverfassung an sich trägt, und einen Charakter der Unabhängigkeit gegenüber dem Bestätigungs- und Nichtbestätigungsrechte, überhaupt gegen-

über der Einwirkung der Regierung auf Personen, wie er in gleichem Maaße sonst nicht, am wenigsten in Landgemeinden mit nichtlebenslänglichen Ortsvorstehern zu finden ist. Außerhalb Württembergs wird die württembergische Gemeindeverfassung nicht selten als eine radicale angesehen.

*Dazu kommt, daß in Württemberg der dem Ortsvorsteher und dem wechselnden Gemeinderath auferlegte Geschäftskreis so umfassend ist, wie in keinem anderen deutschen Staate.*³

Demgegenüber wird die badische Gemeindeverfassung folgendermaßen von Schäffle beurteilt: *Der Geschäftskreis des Ortsvorstehers ist ein beschränkterer, der Einfluß des Vermögens in der Gemeindeverfassung ein größerer, die angrenzende Thätigkeit der Staatsbehörden (Bezirksräthe) eine umfassendere, die Stellung des Ortsvorstehers selbst aber gegen oben keine freiere in Folge der Wiederwahl, was namentlich aus dem über die Bestätigung, Wiederbestätigung und Regierungsernennung Angeführten hervorgeht.*⁴

Auf welche Gegebenheiten stützen sich diese abschließenden Beurteilungen Schäffles?

Direkte Bürgermeisterwahl in Württemberg

Seit 1849 gibt es in Württemberg auf der kommunalen Ebene faktisch nahezu ein allgemeines, gleiches und direktes – also ohne die sonst allgemein übliche Zwischenschaltung von Wahlmännern – Wahlrecht aller steuerpflichtigen Männer über 25 Jahre; das Frauenwahlrecht wird erst 1919 eingeführt, zugleich wird dann auch das Wahlalter auf 20 Jahre gesenkt. Auch Einwohner, die nicht Gemeindebürger sind, erhalten das kommunale Wahlrecht, wenn sie mindestens seit drei Jahren vor dem Wahltermin in der Gemeinde Steuern gezahlt haben. Diese weitgehenden Regelungen suchen zu dieser Zeit in ganz Deutschland ihresgleichen!

Auch der Bürgermeister – der in Württemberg noch bis 1907 den Namen Schultheiß bzw. Stadtschultheiß führt, im Volksmund ist das noch bis heute so – wird unter denselben wahlrechtlichen Voraussetzungen direkt gewählt: nicht – wie in Baden – von einer Vertretungskörperschaft, sondern unmittelbar von allen wahlberechtigten Bürgern. Die Wahl des Bürgermeisters erfolgt bis 1907 auf Lebenszeit. Zwar benötigt auch in Württemberg wie überall im Deutschland des 19. Jahrhunderts der zum Bürgermeister Gewählte die Bestätigung bzw. Ernennung durch die Regierung, in größeren Städten durch den

* Leicht gekürztes Unterkapitel aus dem Buch «Der Bürgermeister in Baden-Württemberg», das demnächst im Stuttgarter Kohlhammer-Verlag erscheint.

König, doch wird – ganz im Gegensatz etwa zu Preußen – von der Ablehnung eines Gewählten sehr sparsam Gebrauch gemacht. War der Kandidat mit Zweidrittel-Mehrheit gewählt, so mußte er sogar ernannt werden.

Eine Gemeindevertretung wählt den Bürgermeister in Baden

In Baden hingegen gilt noch lange das Zensuswahlrecht: der Bürgermeister wird indirekt – von der Gemeindevertretung (Großer Ausschuß, später Bürgerausschuß) – gewählt, mit Ausnahmen kleiner Gemeinden. Die Wahl erfolgt bis 1851 auf sechs, dann auf neun Jahre.

Entsprechend dem überkommenen Modell kommunaler Selbstverwaltung, wie es seit dem Mittelalter ohne wesentliche Unterbrechung im deutschen Südwesten bestanden hatte, steht dem Bürgermeister auch in Baden und Württemberg im 19. Jahrhundert ein Hauptverwaltungsorgan in Gestalt des Gemeinderates zur Seite, dessen Vorsitz er innehat. Auch diese «Gemeinderegierung» wird ursprünglich lebenslänglich bestellt, in Württemberg bis 1849. Als Repräsentationsorgan, das den Gemeinderat wählt – in Baden auch den Bürgermeister –, ist ein Bürgerausschuß vorgesehen, der Beschlüssen von größerer Wichtigkeit zusätzlich zustimmen muß. In Baden läuft auch hier die Entwicklung komplizierter und weniger kontinuierlich: Im Großherzogtum wird erst 1821 ein periodisch gewählter Ausschuß zusätzlich zum Gemeinderat installiert. 1831 wird in Gemeinden über 3000 Einwohnern ferner noch ein Großer Ausschuß eingerichtet, der unter dem Vorsitz des Bürgermeisters tagt und dem – nach dem Prinzip der Puppe in der Puppe – auch der Gemeinderat und der Kleine Ausschuß angehören. 1837 wird per Gesetz dem Großen Ausschuß die Wahl des Bürgermeisters, des Gemeinderates und des Kleinen Ausschusses übertragen. Ab 1851 müssen dann auch die kleinen Gemeinden einen Großen Ausschuß einrichten. 1870 wird dieser Ausschuß generell wieder aufgehoben, werden seine Zuständigkeiten zwischen Gemeinderat und Kleinem Ausschuß, der jetzt nur noch Bürgerausschuß heißt, aufgeteilt. Der Bürgermeister wird durch den Bürgerausschuß gewählt; der Gemeinderat ebenso, und zwar auf sechs Jahre nach dem «rollierenden System»: alle drei Jahre wird die Hälfte des Gemeinderates neu bestellt. Auch in Württemberg wird seit 1849 der Gemeinderat auf sechs Jahre nach dem «rollierenden System» gewählt, doch wird hier alle zwei Jahre ein Drittel erneuert. Während Württemberg 1919 den Bürgerausschuß abschafft – man hatte

darin ein überholtes «Zwei-Kammer-System» gesehen –, wird diese Einrichtung in Baden beibehalten.

Bis 1907 wird der württembergische Schultheiß auf Lebenszeit gewählt

Der Umfang der Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden ist im Großherzogtum Baden relativ beschränkt, im Königreich Württemberg jedoch so weit wie nirgendwo sonst. Auch die Aufsicht des Staates über die Gemeinden ist in Baden sehr viel ausgeprägter als in Württemberg.

Auf der anderen Seite steht die im Vergleich zu Württemberg kurze Amtszeit des Bürgermeisters in Baden: neun Jahre, während Württemberg bis 1907 den Bürgermeister auf Lebenszeit kennt; erst dann wird die Amtsperiode auf zehn Jahre verkürzt, bei Wiederwahl beträgt sie fünfzehn Jahre. Darin sieht die zeitgenössische staatsrechtliche Literatur, z. B. auch Albert Schäffle, jedoch keinen Widerspruch, sondern eine notwendige Ergänzung: Gerade weil in Württemberg der Selbstverwaltungsbereich so umfangreich, die Eingriffsmöglichkeiten des Staates so gering und die demokratischen Mitspracherechte der Bürger so groß wie nirgendwo sind, bedürfe es eines unabhängigen Widerparts in Gestalt des Schultheißen auf Lebenszeit, der es nicht nötig habe, um die Gunst der Menge zu buhlen. Ein auf Wiederwahl durch die Gesamtheit der Bürger angewiesener Schultheiß könne es sich ja nicht einmal leisten, gegenüber den eigenen Bediensteten fest aufzutreten, denn deren Stimme brauche er ja auch, geschweige denn gegenüber Familienclans und wirtschaftlichen Interessengruppen in der Gemeinde. Wo demgegenüber der Handlungsspielraum der Gemeinde begrenzt, die Staatsaufsicht streng ist und der gemeine Mann weniger mitzureden habe als der Gebildete und Begüterte, da könne man – wie in Baden – das Amt des Bürgermeisters durchaus periodischen Neuwahlen im Abstand von sechs oder neun Jahren aussetzen.⁵

Diese altliberalen Befürchtungen sind mit dem 19. Jahrhundert keineswegs überall verblasst. Ähnliche Argumente spielten noch in den Landesparlamenten nach 1945 eine Rolle, wenn es um die Frage ging: Wahl des Bürgermeisters durch das Volk oder durch den Gemeinderat? Die Befürchtungen, die Volkswahl bevorzuge Demagogen und «Freibürgermeister», wie im Landtag und Senat von Bayern im Jahr 1951 befürchtet, lassen sich durch die politische Wirklichkeit nicht bestätigen, wie bereits ein sehr flüchtiger Blick auf Bürgermeister und Bürgermeisterwahlen in Baden-Württemberg zeigt.

Der Umfang der kommunalen Selbstverwaltung,

der Grad der Abhängigkeit von der staatlichen Aufsicht sowie Art und Dauer der Bestellung des Bürgermeisters haben jedoch einen bedeutenden Einfluß auf die Auswahl der Amtsinhaber gehabt. Umgekehrt ist es jedoch auch richtig: Von der Qualität der Bürgermeister und ihres Verwaltungspersonals – soweit vorhanden – hing es auch wiederum ab, ob der Umfang erweitert und die Abhängigkeit gelockert werden konnte. Denn beides stützt sich im Grunde genommen wechselseitig.

In Württemberg ist die kommunale Selbstverwaltung professioneller und unpolitischer

Damit kommen wir zum zweiten Teil unserer Ausgangshypothese: Die kommunale Selbstverwaltung in Württemberg ist, historisch gesehen, nicht nur ausgeprägter und demokratischer, sie ist auch professioneller, verwaltungsmäßiger, unpolitischer – im Sinne von Parteipolitik – als in Baden.

In Baden wie in Württemberg sahen die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts neben dem Bürgermeister gleichermaßen zwei besoldete Gemeindeämter vor: den Gemeinderechner in Baden bzw. den Gemeindepfleger in Württemberg für das Gemeinderechnungswesen und vor allem den Ratschreiber als die Stütze der Gemeindeverwaltung. Beide Ämter mußten besoldet, wenn auch keineswegs hauptamtlich wahrgenommen werden. Der Lehrer bot sich in kleinen Gemeinden für ein solches Amt geradezu an, bis im Zuge der Modernisierung des Bildungswesens in Baden die Schulbehörden das erforderliche Einverständnis in der Regel nicht mehr erteilten. Vor allem die kleinen Gemeinden gerieten da in Schwierigkeiten, so daß schließlich auch Nicht-Badener, endlich sogar Frauen, diese Ämter bekleiden konnten. Eine Kuriosität, wenn man bedenkt, daß Frauen noch lange kein Wahlrecht erhielten.

Wenngleich Baden und Württemberg in gleicher Weise kommunale Fachbeamte vorsahen, bestand doch ein wesentlicher und folgenreicher Unterschied: In Württemberg konnte das Amt des kommunalen Fachbeamten mit dem des Bürgermeisters vereinigt werden, was in Baden ausdrücklich verboten war. Der badische Staat hielt an der strikten Trennung zwischen Politik und Verwaltung fest – auch auf der kommunalen Ebene. So stand neben dem ehrenamtlichen Bürgermeister als Politiker mit *ministerähnlicher Stellung*, wie der Badische Verwaltungsgerichtshof einmal definierte⁶, der Ratschreiber als Verwaltungsbeamter. Konsequenterweise sind die badischen Bürgermeister keine kommunalen

Wahlbeamten. Daran haben auch die Gemeindeordnungen von 1921 und 1948 (Südbaden) festgehalten.

Ämterverbindung bringt in Württemberg früh den Fachbürgermeister

In Württemberg hingegen bürgerte sich sehr bald die Verbindung von Bürgermeister und kommunalem Fachbeamten ein, schon aus Sparsamkeitsgründen. Diese Ämterverbindung ergab das Einkommen eines mittleren Staatsdieners. Mithin wurde das Amt des Bürgermeisters selbst in kleinen Gemeinden für gelernte Verwaltungskräfte attraktiv! Qua Amt ist der Bürgermeister Amtsdeputierter in der Amtskörperschaft – dem heutigen Kreistagsmandat vergleichbar –; vielfach bemüht er sich, zugleich Mitglied im Stuttgarter Landtag zu werden. All diese Ämter sind auch zusätzliche Einnahmequellen. Bis in die Gemeinden unter tausend Einwohner beginnt in Württemberg so der Fachbürgermeister den «Bauraschultes» zurückzudrängen, der zumeist der reichste und angesehenste Bauer im Flecken war.

In Baden:

Bürgermeister als Repräsentant und Ratsschreiber

Die Folgen dieser unterschiedlichen Entwicklung in Baden und Württemberg: In Württemberg konnte sich die kommunale Selbstverwaltung kräftiger entwickeln als in Baden, ihr Tätigkeitsfeld konnte umfangreicher sein. Schon die personelle Verwaltungsschwäche der Gemeinden in Baden machte eine enge Zusammenarbeit mit der staatlichen Aufsichtsbehörde notwendig: So half das Landratsamt, damals Bezirksamt geheißen, nicht selten seinen Gemeinden bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und der Jahresrechnung. Vielfach war somit *in Baden das Landratsamt der «Syndikus» der kleinen Gemeinden und ihrer Bürger. Bei schwierigen Fragen suchten die Bürgermeister und die Bürger das Landratsamt auf, um sich dort von sachkundigen Kräften beraten zu lassen.*⁷

Die typische Situation in der durchschnittlichen badischen Landgemeinde noch vor wenigen Jahren wurde uns von heutigen badischen Bürgermeistern aus der Erinnerung so geschildert: Um elf ging der Bürgermeister aufs Rathaus und fragte seinen Ratschreiber: *Gibt's was zu unterschreiben?* Der Ratschreiber seinerseits hatte zuvor im Landratsamt rückgefragt, wie er's machen müsse. Somit spielte auch – nebenbei bemerkt – das Landratsamt in Baden im Bewußtsein der Bürger eine ganz andere

Rolle als in Württemberg: Wer geht schon zum Schmiedle statt zum Schmied?

Wegen der Verwaltungskraft selbst kleinerer Gemeinden konnten ihnen in Württemberg im Zuge der Etablierung des modernen Daseinsvorsorge-Staates immer mehr Aufgaben staatlicherseits übertragen werden: so die gesetzliche Gebäudebrandversicherung und Invalidenversicherung, deren Prämien der Bürgermeister gegen Provision mit den übrigen Gemeindeabgaben gleich mitkassierte. In seiner Buchführung waren das lediglich ein paar Spalten mehr, die Verwaltung dieser Einrichtungen wurde so einfacher und billiger, die Provision für die Tasche des Bürgermeisters machte sein Amt noch attraktiver.

Der Verwaltungsaktuar
für mehrere Kleinstgemeinden

Um das Gefälle zu den Kleinstgemeinden ohne Fachbürgermeister nicht zu groß werden zu lassen und sie verwaltungsmäßig nicht zu überfordern, schuf der württembergische Staat bereits im Verwaltungsedikt von 1822 das Amt des Verwaltungsaktuars, eines gemeinsamen Fachbeamten für mehrere Gemeinden. Er wurde entsprechend seinem Arbeitsaufwand aus der jeweiligen Gemeindekasse bezahlt. 1906 wurde der Verwaltungsaktuar Beamter der Amtskörperschaft, in der Nachfolge: des Landratsamtes. Einen Teil seines Gehaltes zahlte der Landkreis, den größeren Anteil die betreuten Gemeinden selbst. Doch solange die Einrichtung des Verwaltungsaktuars bestand, hatte das Landratsamt ihm gegenüber keine Weisungsbefugnis, sondern nur die jeweils betreute Gemeinde. Das Amt des Verwaltungsaktuars bestand auch im Dritten Reich – trotz der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 – fort; in Baden-Württemberg lebte die Einrichtung des gemeinsamen Verwaltungsbeamten bis zur Gemeindereform der 70er Jahre weiter, sie erst machte dieses Amt überflüssig. Nicht wenigen Verwaltungsaktuaren gelang es, sich in der neuen Großgemeinde ihres bisherigen Bezirks als Fachbürgermeister wählen zu lassen.

Der altwürttembergische Schreiberstand:
qualifiziert für alle Verwaltungsaufgaben

Zu sehen ist diese Entwicklung in Württemberg vor dem Hintergrund der Tradition des württembergischen Verwaltungsstaates, genauer: des altwürttembergischen Schreiberstaates. Der Trend zu einer flächendeckenden hochprofessionalisierten Verwaltung ist in Württemberg Jahrhunderte alt, schon

der Tübinger Vertrag von 1514 erwähnt ausdrücklich den Schreiberstand. Immer auch schon hat es zentral geregelte genaue Ausbildungsvorschriften für die Schreiber gegeben. Kennzeichnend war, daß in der Ausbildung kein Unterschied gemacht wurde, ob die Schreiber später im Staatsdienst, im Dienst der evangelischen Landeskirche, in den Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaften oder im privaten Bereich tätig werden sollten. Im 19. und 20. Jahrhundert kamen dann andere Einrichtungen als Abnehmer hinzu: Gebäudebrandversicherung und andere Anstalten des öffentlichen Rechts wie Sparkassen usw. Selbst der Auswärtige Dienst des Deutschen Reiches griff für den gehobenen Dienst auf den württembergischen Schreiberstand zurück. Immer schon wurden die Prüfungen für diesen gehobenen Verwaltungsdienst in Württemberg zentral abgenommen. Seit 1887 mußte zuvor die Verwaltungsschule in Stuttgart absolviert werden, deren Lehrende ausschließlich selbst hauptamtlich in der Verwaltung tätig waren. Voraussetzung für den Kursbesuch in Stuttgart war seit 1913, daß man eine Vorprüfung erfolgreich bestanden hatte, die das jeweilige Oberamt abnahm; zuvor hatte man eine Verwaltungslehre hinter sich zu bringen. Somit zeichneten sich die Absolventen dieser Ausbildungsrichtung durch eine hohe fachliche und praxisbezogene Qualifikation aus. Die starken Anforderungen im Laufe ihres Ausbildungsganges hatten sie das Arbeiten gelehrt, soweit ihnen nicht schon durch die protestantisch-schwäbische Sozialisation das «Schaffe» zum Lebensinhalt geworden war. Bürgermeister sind ausgesprochene «Schaffer». Die überaus hohe wöchentliche Arbeitszeit ist so vermutlich nicht immer nur eine unausweichliche und als lästig empfundene Bürde, sondern gibt zugleich Befriedigung und innere Rechtfertigung.

«Kurskameradschaften»
Stuttgarter und Haigerlocher Provenienz

Der Arbeits- und Leistungsdruck während des Kursbesuches in Stuttgart hatte – und hat immer noch – eine weitere kommunalpolitisch wichtige Auswirkung: Die jeweiligen Kursteilnehmer wurden zu «Kurskameradschaften» zusammengeschmiedet, die lebenslang anhielten. Überhaupt entwickelte sich ein ausgesprochener Corpsgeist in diesen Kadettenanstalten des öffentlichen Dienstes in Stuttgart und später in Haigerloch. Bis zum heutigen Tage erweist es sich als ausgesprochen vorteilhaft, wenn man als Bürgermeister im Regierungspräsidium oder im Innenministerium oder sonst einer wichtigen Behörde einen «Kurskameraden»

weiß, der einem weiterhelfen kann. Die württembergischen Bürgermeister haben hier bis heute ihren badischen Kollegen gegenüber einen Startvorteil. Kein Wunder auch, wenn nach der Abtrennung Südwürttembergs durch die Einteilung von Besatzungszonen nach 1945 die Regierung in Tübingen – trotz widrigster Zeitumstände⁸ – alsbald daran ging, eine eigene Verwaltungsschule gemäß alter württembergischer Tradition in Haigerloch einzurichten. Aufgrund der anfänglichen Entbehrungen und der abgeschlossenen Internatssituation (in Stuttgart kein Internat!) in dem ruhigen Städtchen Haigerloch hat sich hier fast noch ein ausgeprägter Corpsgeist entwickelt, der heute noch allenthalben in den Verwaltungen spürbar ist.

Baden regelt erst 1921 die fachliche Ausbildung des Verwaltungspersonals

In Baden hingegen ist bis 1921 für das kommunale Verwaltungspersonal überhaupt keine fachliche Vorbildung vorgeschrieben, und seit dieser Zeit nur für die Gemeinden über 15000 Einwohnern. Bis dahin wurden die Einstellungsvoraussetzungen ortstatuarisch geregelt, namentlich von den größeren Städten, die die Notwendigkeit qualifizierten Verwaltungspersonals erkannten. Aber auch da zu meist nur für den höheren Dienst.

Keine Ausbildungsvorschriften gab es auch für die badischen Ratsschreiber, der in den kleineren Gemeinden das Rückgrat der Verwaltung bildete. Vielmehr zog sich jeder amtierende Ratsschreiber seine eigenen Leute und damit auch seinen potentiellen Nachfolger aus der eigenen Gemeinde selbst heran. Entsprechend war die Ausbildung auch so gut oder schlecht wie der Lehrer selbst. Überörtliche Erfahrungen und eine vielseitige Ausbildung fehlten. Auch eine staatliche Prüfung war bis Ende des Zweiten Weltkrieges nicht vorgesehen. 1921 vereinbarten die kommunalen Spitzenverbände Badens eine einheitliche Vorbereitung für die Gemeindebediensteten, die mit einer Prüfung abgeschlossen werden sollte. Von den badischen Stadtkreisen sowie einigen mittleren Städten und Gemeinden wurde denn auch 1936 der *Zweckverband Badische Gemeindeverwaltungsschule* gegründet und eine Schul- und Prüfungsordnung vereinbart. Die Schule besteht als *Verwaltungsschule des Gemeindetags Baden-Württemberg* in Karlsruhe bis heute fort. Es war eine freiwillige Einrichtung, dementsprechend konnte ihr Besuch für eine spätere Übernahme eines Gemeindeamtes nicht verpflichtend sein, – und war es in der Praxis namentlich der mittleren und kleineren Gemeinden auch nicht.

Die Neuwürttemberger erschrecken vor der Reglementierungssucht des Schreiberstaates

Zweifellos bedeutet eine gute, bis ins letzte Dorf durchorganisierte und effektive Verwaltung für die Bürger nicht immer nur einen Segen. Namentlich die altwürttembergische Verwaltung ist von Verkrustungen nicht frei geblieben. Zudem ist der altwürttembergische Schreiberstaat durch eine – durchaus wohlmeinende – Reglementierungssucht sondergleichen gekennzeichnet, die das Leben – wie Angelika Bischoff-Luithlen es drastisch formulierte – fast anstaltsmäßig machte.⁹

Was durch die Verzahnung zwischen Staat, (evangelischer) Kirche und politischer Gemeinde noch verstärkt wurde: man denke nur an das Sittenüberwachungsinstrument der Kirchenkonvente – sie bestanden von 1642 bis Ende des 19. Jahrhunderts –, die unter dem Vorsitz von Pfarrer und Schultheiß tagten. Für die Bewohner der Nachbarstaaten stellte der altwürttembergische Schreiberstaat oft genug ein Schreckgespenst dar. Die neuen Untertanen des Königreiches Württemberg nach 1803/1806 lernten nach anfänglicher Verblüffung und Empörung über die Reglementierungssucht schließlich auch die positiven Seiten der württembergischen Verwaltung schätzen. So nur ist es zu erklären, daß die Bewohner Neuwürttembergs sich dem Auswahlverhalten der Altwürttemberger bei der Bestellung des Bürgermeisteramtes langfristig anschlossen, so daß nicht erst heute hier wie dort der Fachbürgermeister das Feld beherrscht.

Unterschiedliche Verwaltungstraditionen bestimmen bis heute die Kommunalpolitik

Die Folgen dieser unterschiedlichen Verwaltungstraditionen in Baden und in Württemberg für die Handhabung von Kommunalpolitik, für deren Form und Inhalt seien hier zusammenfassend skizziert, gleichsam als Quintessenz: Wegen des größeren Spielraumes der kommunalen Selbstverwaltung, wegen des naheliegenden Zusammenfalles von politischer Spitze und besoldetem Verwaltungsamts und wegen seiner Volkswahl mit langer – ursprünglich lebenslanger – Amtszeit ist der Bürgermeister in Württemberg bedeutend mächtiger als in Baden. Gerade das aber bringt die Wähler in Württemberg dazu, nach solchen Kandidaten Ausschau zu halten und dann auch zu wählen, die fachlich hoch qualifiziert und als von außen Kommende nicht in die Parteiungen, persönlichen und familiären Rivalitäten und Querelen am Ort verwickelt sind. Da das Amt nicht schlecht bezahlt wird, ist es

auch nicht schwierig, solche Bewerber zu finden. Abgesehen davon hat der württembergische Staat das Seinige getan, genügend qualifiziertes Personal auf Abruf bereitzustellen. Als faktischer Lebenszeitbeamter ist der Bürgermeister in Württemberg zugleich politischer Repräsentant der Gemeinde und deren erster Kanzleibeamter in einem, der Kommunalpolitik als Verwaltung versteht und betreibt und sie aus dem Parteienstreit herauszuhalten bestrebt ist. Daran hat sich bis zum heutigen Tag kaum etwas geändert.

So erklärt sich auch, warum das Amt und die Person des Bürgermeisters in Württemberg von den Zeitströmungen und den teilweise recht heftigen politischen Bewegungen in der Wählerschaft während der Weimarer Zeit nicht erfaßt wurden. Ein Beispiel: Am 22. Januar 1933 fanden in Biberach Bürgermeisterwahlen statt. Der bisherige Amtsinhaber Bürgermeister Hammer, ein parteiloser Verwaltungsfachmann, bewarb sich wieder und erhielt 87,9 % der abgegebenen Stimmen. Sein kommunistischer Gegenkandidat, der gelernte Schreiner und Landtagsabgeordnete Haag aus Schwäbisch Gmünd, erhielt nur 7,4 %. Mit ganzen 25 Stimmen mußte sich der NSDAP-Kandidat, der Kaufmann Großmann aus Stuttgart, abfinden. Das war weniger, als die NSDAP in Biberach an Mitgliedern hatte; bei den Reichstagswahlen vom November 1932 hatte die NSDAP in Biberach immerhin 31,9 % erreicht, und bei den folgenden Reichstagswahlen vom 5. März 1933 konnte sie 43,6 % erringen. Nur der KPD-Stimmenanteil war bei Bürgermeister- und Reichstagswahlen in etwa gleich.

Anders in Baden: Da politisches Amt und Verwaltungsposition sauberlich auseinandergehalten werden, das Bürgermeisteramt für relativ kurze Wahlperioden vom Repräsentationsorgan der Gemeinde vergeben wird, zudem der Handlungsspielraum der Gemeinde ungleich geringer ist, die Staatsaufsicht ein strenges Auge auf die Gemeinden wirft und auch in beträchtlichem Umfang hineinregiert, kann man es sich hier leisten, das Amt des Bürgermeisters betont politisch zu besetzen. Somit wird der Bürgermeister in Baden zum Exponent der stärksten politischen Gruppierung am Ort, der er auch selbst immer angehörte. Auch diese Tradition läßt sich heute noch teilweise an den Amtsinhabern in den Rathäusern Badens ablesen.

In Baden-Württemberg sind fast alle Bürgermeister Verwaltungsfachleute und jeder zweite parteilos

Mit der Gründung des Südweststaates 1952 und dem Erlaß einer gemeinsamen Gemeindeordnung für Baden-Württemberg 1955 sind jedoch die Weichen in gleiche Richtung gestellt worden: in die württembergische. Die Volkswahl des Bürgermeisters gilt in ganz Baden-Württemberg, der Bürgermeister kann zugleich der Fachbeamte seiner Gemeinde sein. Neben Stuttgart wurde auch im badischen Kehl eine Fachhochschule für Verwaltung eingerichtet, der die Verwaltungsschule in Haigerloch zum Opfer fiel. Abgesehen davon, daß der Zuständigkeitsbereich von Gemeinden und Kommunalaufsicht in allen Landesteilen gleich geregelt ist. So sind denn heute in ganz Baden-Württemberg 83,7 % aller Bürgermeister gelernte Verwaltungsfachleute, immer noch ist jeder zweite parteilos und nur 17,8 % stammen aus dem Amtsort. Dennoch: Die Ausnahmen sind zumeist in Baden zu finden. Diese Unterschiede, die in gewissen Grenzen immer noch zwischen Baden und Württemberg bestehen, sind zweifellos Ausfluß der geschilderten unterschiedlichen Verwaltungstraditionen in den beiden Landesteilen, die ihren Anteil zu einer sich deutlich unterscheidenden politischen Kultur Badens und Württembergs beigetragen haben.¹⁰

Anmerkungen

- 1 Beiträge zu einer vergleichenden Darstellung der deutschen Gemeindeorganisation, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 22, 1866, S. 17 – 86
- 2 Ebd. S. 68
- 3 Ebd. S. 70
- 4 Ebd. S. 36
- 5 Vgl. z. B. Schäffle, a.a.O. passim, insbes. S. 83 f; aber auch schon Carl v. Rotteck, Staatslexikon, Bd. 6, S. 274
- 6 Zitat nach: Heinz Huber, Der Fachbeamte in den Gemeinden Baden-Württembergs. Notwendigkeit, geschichtliche Entwicklung und heutige Stellung, Stuttgart 1962, S. 29
- 7 Heinz Huber, a.a.O., S. 30
- 8 Man lese nach bei Friedrich Roemer, Die staatliche Verwaltungsschule Haigerloch, in: Max Göglér/Gregor Richter (Hrsg.), Das Land Württemberg-Hohenzollern 1945 – 1952, Sigmaringen 1982, S. 121 – 124
- 9 A. Bischoff-Luithlen, Dorf war nie gleich Dorf, in: Hans-Georg Wehling (Red.), Das Ende des alten Dorfes? S. 130 – 139, hier S. 134 f.
- 10 Vgl. dazu Klaus Koziol, Badener und Württemberger. Untersuchungen zur regionalen politischen Kultur. Diss. Tübingen 1984