50 Jahre Parlamentsvorsteher in der HGO – das unbekannte Jubiläum

Ulrich Dreßler, Wiesbaden*

Die Institution des eigenständigen Vorsitzenden der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenvorstehers feiert nach ihrer (Wieder-)Geburt im Sommer des Jahres 1950 in diesem Jahr ihren ***50. Geburtstag.*** *Denn das dafür maßgebliche HGO Änderungsgesetz vom 7.6.1950 (GVBl. I S. 115) ist mit seiner Verkündung am 19.7.1950 in Kraft getreten.*

Weder die lange Geschichte des eigenständigen Vorstehers der Gemeindevertretung noch die konkreten Umstände, die zu seiner (Wieder-)Einführung nach dem 2. Weltkrieg geführt haben, sollten in Hessen in Vergessenheit geraten. Das gilt 50 Jahre danach in besonderem Maß, haben doch im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 1999 einzelne Bürgermeister bereits die Forderung erhoben[1], die Magistratsverfassung abzuschaffen und ihnen (nicht nur die in der Koalitionsvereinbarung vom März 1999 vorgesehenen zusätzlichen Rechte, sondern) nach süddeutschem Vorbild auch den „Ratsvorsitz" einzuräumen[2].

Hessen war das erste Bundesland nach dem 2. Weltkrieg, das – unmittelbar nach seiner Entstehung am 19.9.1945[3] – seinen Gemeinden auf Geheiß der Amerikaner eine neue Gemeindeordnung „zur Verfügung stellte", um den von der Besatzungsmacht gewünschten Aufbau der Demokratie von unten nach oben[4] zu bewerkstelligen[5]. Der Aufbau der Demokratie sollte auf der kommunalen Ebene beginnen und das Volk sollte intensiv daran beteiligt werden; insbesondere sollten daher so früh wie möglich Kommunalwahlen ermöglicht werden[6].

Diese Gemeindeordnung wurde am 21.12.1945 erlassen und am 10.1.1946 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Groß-Hessen veröffentlicht (GVBl. I S. 1). Sie hieß zunächst (irrtümlich) „Deutsche[7] Gemeindeordnung"; diese Überschrift wurde am 9.4.1946 in ***Groß-Hessische Gemeindeordnung*** *berichtigt (GVBl. I S. 99).*

Die Groß-Hessische Gemeindeordnung (G-HGO) begnügte sich aus verständlichen Gründen damit, die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 (DGO) unter Ausschaltung der rein nationalsozialistischen Vorschriften zu übernehmen. Damit war dem praktischen Bedürfnis der Gemeinden, eine sichere Rechtsgrundlage für ihre Verwaltung zu erhalten, einstweilen genügt[8]. Darüber, dass hiermit eine endgültige Lösung des neuen Gemeinderechts nicht herbeigeführt werden konnte, sondern nur eine Überbrückung der Übergangszeit ermöglicht wurde, waren sich alle Beteiligten von Anfang an klar.

Ein (einziger) innovativer Ansatz war allerdings bereits in der Groß-Hessischen Gemeindeordnung enthalten, der für die spätere Entwicklung der Hessischen Kommunalverfassung von enormer Bedeutung sein sollte: Nach § 6 Abs. 3 dieser Gemeindeordnung konnte jede Gemeinde in Hessen durch Hauptsatzung bestimmen, dass die Verwaltung der Gemeinde nicht in den Händen des Bürgermeisters, sondern eines kollegialen Gemeindevorstands (Magistrats) liegen sollte.

Die Einsetzung einer kollegialen Verwaltungsspitze bedeutete für die meisten hessischen Gemeinden die Möglichkeit, zur hergebrachten Tradition zurückzukehren. Denn nach dem deutschen Krieg von 1866 war der weitaus größte Teil des späteren Hessens (insbes. Frankfurt, Nassau und Kurhessen) zu Preußen gekommen (preußische Provinz Hessen-Nassau mit den Regierungsbezirken Wiesbaden und Kassel) und hatte auf diesem Weg die ***Magistratsverfassung*** *kennen gelernt[9]. Mit dem Magistrat konnte man außerdem die Distanzierung zum 3. Reich, namentlich zur allzu starken Stellung des Bürgermeisters in der DGO[10], eindrucksvoll dokumentieren. Nach der DGO 1935 hatte der Bürgermeister die Gemeindeverwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung geführt und insbesondere auch die Satzungsgewalt ausgeübt. (Der Gemeinderat*

*Ulrich Dreßler ist Ministerialrat im Hessischen Ministerium des Innern und für Sport

hatte lediglich die Aufgabe wahrgenommen, ihn zu beraten und bei der Bevölkerung Verständnis für seine Maßnahmen zu wecken.) Beigeordnete als Vertreter des Bürgermeisters waren zwar möglich gewesen, jedoch hatte es dem Bürgermeister frei gestanden, jede Angelegenheit zu jeder Zeit an sich zu ziehen. Die (empfohlenen) Besprechungen mit den Beigeordneten hatten lediglich der Beratung des Bürgermeisters gedient; (Mehrheits-) Beschlüsse waren in diesen Sitzungen nicht gefasst worden. An dieser Rollenverteilung zwischen dem Bürgermeister und dem Beigeordneten, insbes. an der Befugnis, jede Angelegenheit an sich zu ziehen, hielt die G-HGO für den von ihr vorgesehenen Regelfall, die Bürgermeisterverfassung, fest. Wollten die Gemeindevertreter einen derart starken Bürgermeister vermeiden, mussten sie durch Festlegung in der Hauptsatzung an die Stelle des Bürgermeisters den Magistrat setzen.

In der Folgezeit machte eine „große Anzahl"[11] von Gemeinden von der Möglichkeit des §6 Abs.3 G-HGO Gebrauch; fast alle kreisfreien Städte sowie zahlreiche mittlere und kleinere Städte führten die Magistratsverfassung alsbald wieder ein[12]. In Wiesbaden z.B. stand die Einführung der Magistratsverfassung bereits auf der Tagesordnung der ersten Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 2.7.1946; der Oberbürgermeister teilte dazu mit, dass er wie auch die anderen besoldeten Herren der Stadtverwaltung geschlossen die Auffassung verträten, dass die bis 1933 bestehende Magistratsverfassung wieder eingeführt werden solle. Sogar im früheren Volksstaat Hessen übernahmen größere Gemeinden den Magistrat als kollegiale Spitze der Verwaltung[13].

In der Groß-Hessischen Gemeindeordnung fehlte allerdings jedwede Vorschrift über die Ausgestaltung der Magistratsverfassung. Dementsprechend kannte §32 Abs.3 G-HGO, wonach der Bürgermeister den Vorsitz[14] in der Gemeindevertretung führte, keine Ausnahme. Die meisten[15] Städte mit Magistrat schränkten daraufhin die Rechtsstellung des Bürgermeisters weiter ein und missachteten §32 Abs.3 G-HGO. Sie setzten einen selbstständigen Stadtverordnetenvorsteher ein, der aus dem Kreis der Stadtverordneten[16] gewählt wurde und den Vorsitz in der Stadtverordnetenversammlung führte. Insbesondere in der Stadt Frankfurt am Main amtierte bereits am 21.6.1946 wieder ein Stadtverordnetenpräsidium mit einem Stadtverordnetenvorsteher an der Spitze[17]. Im Bewusstsein der Kommunen und Kommunalpolitiker war offensichtlich der selbstständige Stadtverordnetenvorsteher als ein wesentlicher Bestandteil der Magistratsverfassung[18] fest verankert.

Daraufhin drängte das Hessische Innenministerium im Rahmen seiner schon damals bestehenden Schutzfunktion für die Gemeinden (§8 Abs.2 G-HGO) auf eine Ergänzung der Groß-Hessischen Gemeindeordnung. Immer wieder waren Gemeinden an das Kommunalministerium wegen des Erlasses einer „Magistratsordnung" herangetreten. „Illegale Stadtverordnetenvorsteher"[19] sollten der Vergangenheit angehören. Nachdem insbesondere die Frage aufgeworfen wurde, ob unter Vorsitz eines Stadtverordnetenvorstehers gefasste Beschlüsse möglicherweise nichtig oder doch anfechtbar seien, beschloss die Landesregierung am 13.12.1949 dem (Ersten) Hessischen Landtag den Entwurf eines „Reparaturgesetzes" vorzulegen[20]. Die Hessische Gemeindeordnung – so lautete mittlerweile die offizielle Bezeichnung – wurde daraufhin mit ***Gesetz vom 7.6.1950*** *dahingehend geändert, dass die Gemeinden in ihrer Hauptsatzung nunmehr auch bestimmen konnten, dass anstelle des Bürgermeisters ein* ***besonderer Vorsteher der Gemeindevertretung*** *den Vorsitz in der Gemeindevertretung ausübt (Art.2 des Änderungsgesetzes führte in die Gemeindeordnung am Ende ihres 5. Teils „Verwaltung der Gemeinde" einen neuen §59b ein, der seinerseits die §§32 bis 59a für Gemeinden mit kollegialem Gemeindevorstand modifizierte).*

Das Änderungsgesetz bestimmte ausdrücklich, dass der „Vorsteher der Gemeindevertretung" (in Städten: Stadtverordnetenvorsteher) von der Gemeindevertretung aus ihrer Mitte gewählt wird, dass er an der Abstimmung teilnimmt und dass bei Stimmengleichheit in der Gemeindevertretung nicht etwa ein Stichentscheid des Bürgermeisters zum Tragen kommt, sondern der Antrag vielmehr als abgelehnt gilt. Weiterhin war ausdrücklich festgehalten, dass der Stadtverordnetenvorsteher und nicht der Bürgermeister verantwortlich ist für die Zusammenrufung der Gemeindevertretung, für die Unterzeichnung der Niederschrift über ihre Beratungen und für den Vorsitz in Ausschüssen. Ausdrücklich wurden auch die Beschlüsse, die unter Verstoß gegen die bisherige Rechtslage zustande gekommen waren, geheilt: Artikel III des Änderungsgesetzes bestimmte, dass Beschlüsse und andere Rechtshandlungen der Gemeindevertretung auch dann wirksam blieben, wenn anstelle des Bürgermeisters der Vorsteher der Gemeindevertretung mitgewirkt hatte.

[1] Nachweise bei Dreßler, HSGZ 1999, 358, 366; zu den Folgen des „Ratsvorsitzes" für die Besoldung der Bürgermeister in den deutschen Bundesländern vgl. HSGZ 2000, 168, 170.

[2] Umgekehrt wurde allerdings auch bereits vorgeschlagen, die Direktwahl auf alle Magistratsmitglieder auszudehnen (vgl. Hoß, FAZ v. 28.9.1997: „Wenn die Magistrate direkt gewählt werden würden"); zur entsprechenden Übung in Schleswig-Holstein seit 1848 vgl. von Unruh, DVP 1999, 58, 59; vgl. auch den Bericht über das 3. Speyerer Demokratieforum v. 27. bis 29.10.1999, namentlich den Vortrag des Innsbrucker Verfassungsrechtlers Esterbauer, in DVBl 2000, 34, 35.

[3] Am 19.9.1945 erließ der Oberste Befehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa, General Dwight D. Eisenhower, die Proklamation Nr. 2 an das deutsche Volk in der amerikanischen Zone, mit der die drei Staaten Groß-Hessen, Württemberg-Baden und Bayern gebildet wurden.

Danach setzte sich Groß-Hessen, das später Hessen genannt wurde, zusammen aus dem Gebiet des Volkstaats Hessen (Hessen-Darmstadt) und der ehemaligen preußischen Provinz Hessen Nassau (Kurhessen und Nassau). Wichtige Teile von Nassau und Hessen-Darmstadt wurden jedoch der französischen Besatzungszone zugeschlagen und am 30.8.1946 in das neugeschaffene Land Rheinland-Pfalz eingegliedert. Hessen erhob stets den politischen Anspruch auf Rückführung dieser Gebiete, das linksrheinische Rheinhessen und das Kerngebiet des alten Herzogtums Nassau (die rechtsrheinischen Kreise Ober- und Unterwesterwald, Unterlahn und St. Goarshausen). Schon im Staatsgrundgesetz des Staates Groß-Hessen v. 22.11.1945 hieß es, die vorgenannten Gebietsteile gehörten „z. Z. nicht zu dem Staatsgebiet des Staates Groß-Hessen".

1956 wurde in diesen Gebieten auf Grund des Art. 29 Abs. 2 GG Volksbegehren durchgeführt; in Nassau und Rheinhessen sprachen sich 25,3% und 20,2% der Stimmberechtigten für eine Angliederung an Hessen aus (vgl. Evers, Bonner Kommentar, Art. 29 Rn 10); nötig waren 10% der Stimmberechtigten. Der Bund zeigte in der Folgezeit allerdings keine Eile bei der Ansetzung der dadurch notwendigen Volksentscheide. Das Land Hessen reichte daraufhin eine Organklage ein, die vom Bundesverfassungsgericht zwar am 11.7.1961 als unzulässig abgewiesen wurde; jedoch stellte das Bundesverfassungsgericht obiter die Verpflichtung des Bundes fest, die Gebietsbevölkerung nunmehr über ihre Landeszugehörigkeit entscheiden zu lassen, und zwar unabhängig von der Frage der Wiedervereinigung und der Eingliederung des Saarlands (vgl. BVerfGE 13, 54, 97). Endlich setzte der Bundesinnenminister am 11.11.1974 den Abstimmungstag fest, und zwar bereits auf den 19.1.1975! Die Mehrheit der Abstimmenden sprach sich nur in Nassau für eine Angliederung an Hessen aus; auch hier wurde jedoch das notwendige Quorum von 25% der Stimmberechtigten nicht erreicht (vgl. Bundesanzeiger 1975, Nr. 34 S. 1 f). Eine hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde (wegen des überstürzt angesetzten Termins, noch dazu im Winter, des exorbitanten Mitteleinsatzes der rheinland-pfälzischen Landesregierung für ihre Öffentlichkeitsarbeit, der einseitigen Berichterstattung in den Tageszeitungen des Mittelrhein-Verlags in Koblenz und der Verweigerungshaltung des Südwestfunks) wurde vom Bundesverfassungsgericht am 24.3.1976 als unbegründet verworfen (vgl. BVerfGE 42, 53 ff.).

Umgekehrt blieben allerdings auch „Abwanderungs-Bestrebungen" von südhessischen Gemeinden nach Baden-Württemberg erfolglos (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.5.1956, BVerfGE 5, 56 ff.).

[4] So ausdrücklich: Art. 82 Abs. 4 Bayr. Verf.

[5] Den Landtag gab es zu dieser Zeit freilich noch nicht; er wurde erst am 1.12.1946 (erstmals) gewählt. Gesetze wurden zu dieser Zeit noch von dem „Groß-Hessischen Staatsministerium" erlassen, bestehend aus dem Ministerpräsidenten und neun Ministern.

[6] Diese fanden denn auch in den kleineren Gemeinden bereits im Januar 1946 statt.

[7] Die irrtümliche Übernahme des Begriffes „Deutsche" (Gemeindeordnung) ist nur mit dem großen Zeitdruck zu erklären, unter dem diese erste Kommunalverfassung gefertigt werden musste (so ausdrücklich auch der Abg. Bleek, FDP, bei der ersten Lesung am 8.2.1950, LT-Drucks. Abt. III S. 2569). Nach Auskunft des Abg. Wittrock (SPD) erhielt das Kabinett Geiler von den Amerikanern den Auftrag, innerhalb einer Frist von 10 Tagen ein neues Gemeindeverfassungsrecht für Hessen zu schaffen (vgl. seine Rede bei der ersten Lesung am 8.2.1950, LT-Drucks. Abt. III S. 2571). Der Abg. Dr. Raabe (CDU) offenbarte, nach seinen Informationen habe die Frist nur 24 Stunden betragen (vgl. seine Rede bei der ersten Lesung am 8.2.1950, Lt-Drucks. Abt. III S. 2568).

[8] Die funktionierende kommunale Selbstverwaltung war für den Wiederaufbau nach dem Krieg von entscheidender Bedeutung. Die Menschen erfuhren es nach dem Zusammenbruch des zentralstaatlich organisierten „Dritten Reiches" am eigenen Leib, dass es nicht der Staat, sondern vor allem die Gemeinden waren, die ihnen halfen zu überleben. Mit seinem berühmten Ausspruch „Gemeinden sind wichtiger als Länder" traf Bundespräsident Theodor Heuss daher am 7.12.1949 in Wiesbaden die Meinung der meisten Bürger der Bundesrepublik Deutschland.

[9] Vgl. Borchmann, DVBl. 1982, 1033 = HSGZ 1986, 326; vgl. auch Frankfurter Rundschau v. 26.9.1992: „125 Jahre Stadtverordnetenversammlung in Frankfurt am Main gefeiert". Zur noch viel längeren Tradition der Magistratsverfassung in Wetzlar vgl. Hellwig, INF. HStT 1984, 7. Der ehemals preußische Landesteil wurde mit „etwa zwei Dritteln des Landes" bemessen (so der Abg. Bleek, FDP, bei der zweiten Lesung am 26.4.1950, LT-Drucks. Abt. III S. 2773) bzw. als „übergroß" bezeichnet (so der Abg. Wittrock am 7.2.1952 im Landtag, vgl. LT-Drucks. Abt. III S. 794).

Zur abweichenden Entwicklung im Großherzogtum Hessen-Darmstadt (später Volksstaat Hessen) vgl. Borchmann HSGZ 1983, 2 und von Arnim DÖV 1992, 330, 336.

Zum Einfluss der preußischen Verfassung auf die hessische Landesverfassung vgl. Polley, Die Hessische Verfassung von 1946 und ihre Vorbilder, in Eichel/Möller, 50 Jahre Verfassung des Landes Hessen. Polley betont, dass Wiesbaden als Beratungsort ein Hauptort der preußischen Provinz Hessen-Nassau gewesen war und dass zwei Drittel der Mitglieder der Verfassungsberatenden Versammlung gebürtige Preußen waren.

[10] Vgl. Hoffmann, VR 1996, 80, 81 und Stargardt, DVP 1990, 51, 52.

[11] vgl. Klüber, DÖV 1950, 639, 640.

[12] Vgl. die Regierungsvorlage v. 14.1.1950, LT-Drucks. Abt. I S. 1863, Allg. Begründung.

[13] so Innenminister Zinnkann in seiner Einbringungsrede am 8.2.1950, LT-Drucks. Abt. III S. 256.

[14] Allerdings grs. ohne Stimmrecht; eine gewichtige Ausnahme hatte dieser Grundsatz allerdings bei Stimmengleichheit unter den Gemeindevertretern.

[15] vgl. Klüber a.a.O., 640

[16] Der Begriff des Stadtverordneten, dem von der Stadt eine Verordnung, ein Auftrag erteilt worden ist, geht zurück auf die Stein'sche Städteordnung von 1808.

[17] vgl. Borchmann, VR 1980, 391, 392.

[18] Vgl. dazu die Regierungsvorlage vom 24.1.1950, LT-Drucks. Abt. I Nr. 1390 S. 1864, Begr. zu § 59 b Ziff. 4; vgl. auch schon § 116 der Preußischen („Stein'schen") Städteordnung von 1808.

[19] so der Abg. Dr. Raabe (CDU) bei der ersten Lesung am 8.2.1950, LT-Drucks. Abt. III S. 2568.

[20] Vgl. LT-Drucks. Abt. I Nr. 1390; ursprünglich plante man, die aufgezeigte Rechtsunsicherheit im Rahmen der neuen Hessischen Gemeindeordnung zu beheben, jedoch rückte die Landesregierung wegen der zeitlichen Ungewißheit ihrer Verabschiedung davon ab (vgl. Regierungsvorlage v. 24.1.1950, LT-Drucks. Abt. I Nr. 1390 S. 1863, allg. Begr.). Das Vorziehen des Reparaturgesetzes erwies sich im nachhinein jedoch als richtige Entscheidung, denn der im August 1950 eingebrachte Entwurf der Landesregierung für eine neue HGO (LT-Drucks. Abt. I Nr. 1567) wurde in der ersten Legislaturperiode des Landtags nicht mehr verabschiedet. Die neue HGO ist bekanntlich erst am 5. Mai 1952 in Kraft getreten; sie machte die Magistratsverfassung bereits zum Regelfall, nur kleinen Gemeinden unter 3000 Einwohnern wurde ein Wahlrecht zwischen Magistrats- und Bürgermeisterverfassung zugestanden. Zur Begründung wurde insbesondere Bezug genommen auf das Unheil, das die Machtfülle von Einzelpersonen während der Nazizeit sowohl für die Gesamtheit, aber auch für die einzelne Gemeinde angerichtet habe, auf die Tradition der Magistratsverfassung in übergroßen Teilen des Landes und darauf, dass die kollegiale Verwaltungsspitze der demokratischen Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung eher entspreche (vgl. die Rede des Abg. Wittrock im Hess. Landtag am 7.2.1952, LT-Drucks. Abt. III S. 794).