

# **1821 – Eine Gemeindeordnung für Rheinhessen**

## **- Neubeginn aus französischem Erbe –**

*Gunnar Schwarting, Mainz*

*Wird die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 oft als Beginn der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland angesehen,<sup>1</sup> so kann die Gemeindeordnung des Großherzogtums Hessen von 1821 diesen Rang für unsere Region beanspruchen. Das gilt umso mehr als das Großherzogtum anders als Preußen auf eine differenzierte Behandlung von Städten und Landgemeinden verzichtete. Eine eigene hessische Städteordnung folgte erst 1874. Mit der Gemeindeordnung von 1821 wurden Strukturen der französischen Ära aufgegriffen, zugleich aber auch fortentwickelt. Mit dem vorliegenden Beitrag sollen einige der gesetzlichen Bestimmungen jener Zeit – namentlich zur Gemeindeverwaltung und zum Gemeinderat – dargelegt werden. Dabei werden an verschiedenen Stellen auch Bezüge zur heutigen Rechtslage hergestellt, um die Historie auch in heutigem Kontext verständlicher zu machen; diesem Ziel dient auch die Verwendung heute üblicher Begriffe aus dem Kommunalverfassungsrecht.*

### **I. Eine bewegte Vorgeschichte**

Der Übergang Rheinhessens in das Großherzogtum Hessen brachte für die Bevölkerung vor allem auf lokaler Ebene keine abrupten Veränderungen. Immerhin hatte Großherzog Ludwig von Hessen und bei Rhein in seinem Besitznahmepatent vom 8. Juni 1816 eine weitgehende Erhaltung der in der Franzosenzeit geschaffenen Strukturen in Aussicht gestellt:

*„Nur besondere Rücksichten des allgemeinen Besten werden uns zu Änderungen bestehender und durch Erfahrung erprobter Einrichtungen bewegen. Das wahrhaft Gute, was Aufklärung und Zeitverhältnisse herbeigeführt, wird ferner bestehen.“<sup>2</sup>*

Das galt insonderheit für die politischen Strukturen, die zunächst bestehen blieben, zumal über das künftige Schicksal der Region seit 1814 zwei Jahre lang gerungen worden war. „Die ‚Maires‘ der Vororte nannten sich jetzt ‚Bürgermeister‘ und amtierten ‚im Namen der Hohen Verbündeten Mächte‘.“<sup>3</sup> Wie für das Mainzer Umland galt dies auch in der Region Worms. So „... amtierten in Worms und dem Kanton Pfeddersheim die Maires und Adjoints weiter, behielten

<sup>1</sup> So z.B. sehr prägnant: 100 Jahre Deutscher Städtetag – ein chronologischer Überblick, der städtetag 3/2005, S. 10 – „Die Städteordnung des Freiherrn vom Stein gilt als Geburtsstunde der kommunalen Selbstverwaltung“. Der Begriff Selbstverwaltung erscheint in der Städteordnung selbst aber nicht. Zu einer kritischen Bewertung der Städteordnung s. u.v.a: Günter Püttner, 200 Jahre Preußische Städteordnung, Die Öffentliche Verwaltung 12/2008, S. 973ff.

<sup>2</sup> Friedrich Schütz, Provinzialhauptstadt und Festung des Deutschen Bundes (1814/16 – 1866), in: Franz Dumont/Ferdinand Scherf/Friedrich Schütz (Hrsg.), Mainz: Die Geschichte der Stadt, Mainz 1998, S. 377

<sup>3</sup> Heiner Stauder, Die linksrheinischen Vororte vom Frühmittelalter bis zum 19. Jahrhundert, in: Franz Dumont/Ferdinand Scherf/Friedrich Schütz (Hrsg.), Mainz: Die Geschichte der Stadt, Mainz 1998, S. 623

sogar zunächst ihre (französischen) Dienstbezeichnungen bei, korrespondierten zum Teil weiter *en français* und führten die Zivilstandsregister noch bis Mai bzw. August 1814 französisch.“<sup>4</sup> Am deutlichsten wird dieser ‚fließende Übergang‘ vielleicht sichtbar in der Person des Wormser Bürgermeisters Peter Josef Valckenberg, der –1813 noch von den Franzosen ernannt – bruchlos bis 1837 dieses Amt innehatte.<sup>5</sup>

Hierzu sei ein kurzer Rückblick auf die sog. Franzosenzeit gestattet, die erhebliche Umwälzungen und einen vollkommenen Bruch mit der Organisation öffentlicher Herrschaft und Verwaltung mit sich gebracht hatte. Als die Franzosen 1792/93 für kurze Zeit Rheinhessen besetzten und die Errungenschaften der französischen Revolution auch in dieser Region implantieren wollten, entstand in Mainz erstmals ein entfernter Vorläufer unserer heutigen Lokalverwaltung (Munizipalität). Am 19.11.1792 wurde von den Franzosen Franz Joseph Ratzen als ‚Maire‘ eingesetzt.<sup>6</sup> Seine Amtszeit währte allerdings nur kurz, denn – wie in Frankreich – sollte über diese Position in demokratischer Wahl entschieden werden. So kam es am 24.2.1793 zur ersten Urwahl eines Bürgermeisters (Franz Konrad Macké, d. Verf.) – bis zur zweiten Urwahl in Mainz (Stichwahl am 1.12.1996) sollten immerhin mehr als 200 Jahre vergehen!<sup>7</sup>

Allerdings stand diese Wahl unter keinem guten Stern. Zum einen lehnten Klerus und Zünfte die neue Ordnung – aus durchaus unterschiedlichen Gründen – ab; zum anderen galt: „Wählen konnte aber nur wer *vor* der Stimmabgabe auf Volkssouveränität sowie auf ‚Freiheit und Gleichheit‘ geschworen hatte.“<sup>8</sup> Abgesehen von den offenen Opponenten waren viel Bürger aber auch unsicher, welchen Bestand die neugeschaffene Mainzer Republik haben würde, und verhielten sich dementsprechend abwartend.<sup>9</sup> So kam es trotz erheblichen Drucks der französischen Besatzungsbehörden (und Verlängerung des Wahltermins) zu einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung von nur 8%.<sup>10</sup>

Die Eidesleistung in den Landgemeinden rund um Mainz war sehr unterschiedlich; in vielen Gemeinden gab es eine Mehrheit für die französische Verfassung. „Allein in Gonsenheim waren bei 300 Stimmberechtigten nur 24 dafür, in Finthen nur 16.“<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> Franz Dumont, Worms im Zeitalter der Französischen Revolution und Napoleons (1792/93 – 1814/16, in: Gerold Bönnen (Hrsg.), Geschichte der Stadt Worms, Stuttgart 2005, S. 397

<sup>5</sup> Vgl. Franz Dumont (Anm. 4), S. 396

<sup>6</sup> S. Franz Dumont, Mayence. Das französische Mainz (1792/98 – 1814), in: Franz Dumont/Ferdinand Scherf/Friedrich Schütz (Hrsg.), Mainz: Die Geschichte der Stadt, Mainz 1998 S. 330

<sup>7</sup> Nach 1816 wurde zwar gewählt; aber die Regierung ernannte aus drei Kandidaten einen zum Bürgermeister (s.w.u.)

<sup>8</sup> Franz Dumont (Anm. 6), S. 332; im Übrigen war das Wahlrecht auf Männer (ausgenommen Dienstboten und Knechte) über 21 Jahren beschränkt.

<sup>9</sup> S. Franz Dumont (Anm. 6), S. 335

<sup>10</sup> Vgl. Hermann-Dieter Müller, Gonsenheim vor 200 Jahren, Gonsenheimer Jahrbuch 1992/93, S. 16

<sup>11</sup> Hermann-Dieter Müller (Anm. 10), S. 14. In dem Beitrag wird sehr anschaulich die sehr bewegte Zeit der ersten französischen Besatzung geschildert.

In Worms – wo Drohungen der Franzosen offensichtlich mehr Wirkung zeigten – gelang es immerhin 1/3 der Wahlberechtigten zur Stimmabgabe zu bewegen. Anders als in Worms, wo der bereits amtierende ‚Maire‘ Konrad von Winkelmann von den Wählern bestätigt wurde, wählten die Mainzer Polizeikommissar Franz Konrad Macké zum ‚Maire‘, der noch eine interessante kommunalpolitische Karriere vor sich haben sollte. Doch insgesamt war dem ersten kommunalen demokratischen Experiment in Deutschland wenig Erfolg beschieden.

Zunächst zeigte sich zudem, dass die Nichtwähler sich mit ihrer Haltung vorerst richtig entschieden hatten, denn die Mainzer Republik endete nur wenige Monate nach ihrem Beginn. Macké, der sein Amt am 3. März angetreten hatte, wurde noch von den Franzosen am 13. Juli 1793 abgesetzt und nach der Einnahme der Stadt durch die Koalitionstruppen verhaftet und zu 14 Monaten Kerkerhaft verurteilt. Wie sein Kollege von Winkelmann aus Worms war er in Königstein inhaftiert.

## II. Französisches Erbe

Der eigentliche Umbruch erfolgte dann mit der endgültigen Besetzung der linksrheinischen Gebiete und ihrer Eingliederung in das französische Rechts- und Verwaltungssystem. Am bekanntesten ist zweifellos die Einführung des Code Civil, der als ‚Rheinisches Recht‘ weit über die Franzosenzeit in den linksrheinischen Gebieten hinaus Gültigkeit besessen hat und in Spezialfragen (so im Nachbarschaftsrecht) bis in die Gegenwart wirkt:

*„Das Entstehen und Erlöschen einer Grunddienstbarkeit, wie sie hier in Rede steht, beurteilt sich nach dem französischen Code Civil von 1804 als dem vor dem Inkrafttreten des BGB in der damals bayerischen Pfalz geltenden Recht. Den danach einschlägigen Vorschriften zufolge (Art. 688 Satz 3, 690 und 691) konnte das Recht, seinen Weg über ein fremdes Grundstück zu nehmen, rechtsgeschäftlich nur durch „einen Titel“ („par titre“) erworben werden, ohne dass die damit gemeinte „Verstattung“ nach ganz herrschender Meinung, der der Senat folgt, der Schriftform bedurft hätte; eine notarielle Form für die wirksame Bestellung des Rechts war erst vom 01. Oktober 1879 an erforderlich. Eine einmal entstandene Grunddienstbarkeit konnte u. a. durch ein Anerkenntnis des Eigentümers nachgewiesen werden (Art. 695), das seinerseits keiner Form bedurfte. Sie blieb auch nach dem Inkrafttreten des BGB ohne Eintragung in das neu angelegte Grundbuch bestehen (Art. 184 EGBGB), ohne dass für einen Erwerber des belasteten Grundstücks in Bayern und dem späteren Rheinland-Pfalz die Möglichkeit eines gutgläubigen lastenfreien Erwerbs bestanden hätte (Art. 187 EGBGB).“<sup>12</sup>*

<sup>12</sup> Urteil des OLG Zweibrücken 7 U 9/08 vom 29.9.2008, II (1), [http://www3.miv.rlp.de/rechtspr/DisplayUrteil\\_neu.asp?rowguid={C153E60F-BCCA-4A03-9408-0038BA926C8F}](http://www3.miv.rlp.de/rechtspr/DisplayUrteil_neu.asp?rowguid={C153E60F-BCCA-4A03-9408-0038BA926C8F})

Auch für die Landbevölkerung und die Landwirtschaft ergaben sich mit der Neuordnung deutliche, durchaus positive Veränderungen, die ebenfalls nach der Franzosenzeit erhalten blieben:

*„In Rheinhessen ist in keiner Gemeinde die in den meisten deutschen Ländern auf dem rechten Rheinufer noch übliche Dreifelderwirtschaft mehr gebräuchlich, weil Zehnten, Schäfereien und andere Beengungen des Landbaus hier in Folge der Vereinigung dieser Landschaft mit Frankreich aufgehört haben.“<sup>13</sup>*

Für die Verwaltung war die Einführung des Departement-Systems mit dem Präfekten an der Spitze von entscheidender Bedeutung. Das Departement du Mont Tonnerre, dessen Sitz die Stadt Mainz war, gliederte sich zunächst in 37 Cantons; der Canton Mainz umfasste die Stadt und Castel, ‚Gontzenheim‘ gehörte wie ‚Fintheim‘ zum Canton ‚Niederulm‘ mit dem Hauptort ‚Niederulm‘.<sup>14</sup> Unterhalb der Kantone gab es ‚Mairies‘, die wiederum für mehrere Orte zuständig sein konnten. In etwas gewagter Analogie erinnert das heutige System der Verbandsgemeinden ein wenig an diese Struktur.<sup>15</sup> An der Spitze der ‚Mairie‘ stand der ‚Maire‘, dem (in größeren Orten wie Mainz oder Worms auch mehrere) ein ‚Adjoint‘ (Adjunkt), der heutige Beigeordnete, zur Seite stand. Lokale Selbstverwaltung war das allerdings nicht:

„Dieses ‚Präfektursystem‘ schuf einen direkten Befehlsstrang von Paris bis in die kleinste Gemeinde, ersetzte die kollegialen ‚Zentralverwaltungen‘ der Départements durch die von einem einzigen geleitete ‚Präfektur‘. Dieses ‚Ein-Mann-Prinzip‘ galt nun zugleich in den Städten und Gemeinden, deren ‚Munizipalverwaltungen‘ durch die ‚Mairie‘ abgelöst wurden. Der Präfekt gab die Weisungen aus Paris meist an den jeweiligen Maire weiter. Daß all diese Beamten *ernannt*, nicht gewählt wurden, war man am Rhein seit 1798 gewohnt. Von Demokratie, von kommunaler Selbstverwaltung bekamen die ‚Verwalteten‘ jetzt noch weniger zu spüren ...“<sup>16</sup> Das ist auch der Kern der späteren wissenschaftlichen Kritik an den kommunal(politischen) Strukturen in der Franzosenzeit; Bürgermeister und die weiteren Beamten, aber auch der ‚conseil municipal‘ wurden staatlich bestimmt. Umgekehrt wird aber auch anerkannt, dass mit klaren Verwaltungsstrukturen und mit der Bildung der Kantone der

---

<sup>13</sup> Wilhelm Heße, Rheinessen in seiner Entwicklung von 1798 bis 1834, Mainz, Kupferberg 1835, S. 25, [http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10019477\\_00005.html](http://reader.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb10019477_00005.html)

<sup>14</sup> S. Territorialeinteilung des Departements vom Donnersberg, Frankenthal 1800, S. 7 und 10f., <https://books.google.de/books?id=C0FSAAAACAAJ&dq=Donnersberg&hl=de&pg=PT4#v=onepage&q=Donnersberg&f=false> Später erfolgte noch die Bildung von Arrondissements, die zwischen dem Departement und der Mairie standen.

<sup>15</sup> So z.B. dargelegt in dem Beitrag „Die französische Verwaltungs- und Gebietsreform von 1798 bis 1802“ auf der Homepage der Verbandsgemeinde Kirn-Land: [http://www.kirn-land.de/vg\\_kirn\\_land/Verwaltung/Die%20Verbandsgemeinde%20Kirn-Land/Die%20franz%3%B6sische%20Gebiets-%20und%20Verwaltungsreform%20von%201798%20bis%201802/](http://www.kirn-land.de/vg_kirn_land/Verwaltung/Die%20Verbandsgemeinde%20Kirn-Land/Die%20franz%3%B6sische%20Gebiets-%20und%20Verwaltungsreform%20von%201798%20bis%201802/)

<sup>16</sup> Franz Dumont (Anm. 6), S. 361

künftige Grundstein für eine leistungsfähigere Kommunalverwaltung gelegt wurde.<sup>17</sup>

### **III. Eingliederung ins Großherzogtum Hessen**

#### **a. Der Bürgermeister und seine Verwaltung**

1820 war auf der Basis der von Staatsminister Karl Ludwig Wilhelm von Grolman entworfenen „Landständischen Verfassung“ ein erster Landtag mit zwei Kammern gewählt worden, der allerdings den Verfassungsentwurf ablehnte und erst nach „einigen substanziellen Verbesserungen“ eine endgültige Verfassung am 17. Dezember 1820 verabschiedete.<sup>18</sup> Damit war der Weg geebnet, auch der lokalen Ebene mit der Gemeindeordnung vom 30. Juni 1821<sup>19</sup> eine neue Grundlage zu geben. Allerdings bestand das Großherzogtum aus drei getrennten Provinzen, Oberhessen im Norden, Starkenburg im Süden sowie Rheinhessen im Westen, so dass den unterschiedlichen Traditionen Rechnung getragen werden sollte. Rheinhessen behielt somit die „Grundsätze der französischen ‚Munizipalverwaltung‘“<sup>20</sup>. Die Gemeinde bestand aus drei Organen, dem Bürgermeister, dem/den Beigeordneten sowie dem Gemeinderat.<sup>21</sup> Die Aufgabe der Beigeordneten bestand – wie heute noch – vor allem darin, den Bürgermeister zu entlasten und im Abwesenheitsfalle zu vertreten.<sup>22</sup> Die drei Organe zusammen bildeten die Verwaltung der Gemeinde (Artikel 11), wie dies im Übrigen noch heute gilt (§ 28 Abs. 1 GemO RhPf).<sup>23</sup> Allerdings gab es gegenüber der französischen Verwaltung eine wesentliche Veränderung, indem nunmehr Bürgermeister und Gemeinderat von den volljährigen männlichen Ortsbürgern gewählt wurden.

---

<sup>17</sup> S. Erich Becker, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, in: Hans Peters (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956, S. 86

<sup>18</sup> S. Manfred Köhler, Die hessische Landstadt in Vormärz und Revolution, in: Gerold Bönnes (Hrsg.), Geschichte der Stadt Worms, Stuttgart 2005, S. 402.

<sup>19</sup> Zu einer Kurzdarstellung s. Hermann-Dieter Müller, Gonsenheim vor 100 Jahren: Ein aufstrebender Ort an der Schwelle zum 20. Jahrhundert (Teil 3), Gonsenheimer Jahrbuch, 4. Jg. 1996, S. 57ff.

<sup>20</sup> Erich Becker (Anm. 17)

<sup>21</sup> Zu einer kurzen Beschreibung vgl. Franz Dumont (Anm. 6), S. 379

<sup>22</sup> Vgl. Manfred Köhler (Anm. 18), S. 403

<sup>23</sup> Vgl. auch Martin Burgi, Kommunalrecht, 3. Aufl. München 2010, § 12 Rn. 5

# G e s e z

10709

die Gemeindeordnung  
**LUDWIG** von Gottes Gnaden Groß-  
herzog von Hessen und bei Rhein &c. &c.



Um die Angelegenheiten der Gemeinden auf die Grundlage eigener, selbständiger Verwaltung ihres Vermögens durch von der Gemeinde Gewählte unter der Oberaufsicht des Staats zu ordnen, haben Wir, mit Beirath und Zustimmung Unserer getreuen Stände, gesetzlich verordnet wie folgt.

## T i t e l I. Von der Bildung und Eintheilung der Gemeinden.

Art. 1. Die gegenwärtige Bildung und Zusammensetzung der Gemeinden ist die Grundlage der Gemeindeeintheilung des Großherzogthums.

Art. 2. Jede Gemeinde soll mit einem bestimmten umgränzten Bezirk, welcher die Gemarkung heißt, versehen seyn. Ausnahmsweise kann, wenn zwei Gemeinden eine gemeinschaftliche Gemarkung haben, und in diesem Zustande zu verbleiben wünschen, die Staatsregierung diesem Wunsche entsprechen.

Art. 3. Keine Gemeinde darf sich bilden, umgestalten, oder auflösen, ohne Bewilligung der Staatsregierung.

Art. 4. Einzelne Häuser und Liegenschaften, welche im Bezirk der Häuser und Hofraiten einer Gemeinde liegen, jedoch zu einer andern Gemeinde gehören, sind in polizeilicher und administrativer Hinsicht mit der ersteren zu vereinigen. Bei der Ausführung soll die Provinzialregierung die bestehenden privatrechtlichen Verhältnisse ohne Einwilligung der Interessenten nicht verändern.

Während eine moderne Gemeindeordnung zunächst die Bestimmungen zum Gemeinderat und erst danach Regelungen für Bürgermeister und Beigeordnete enthält, begann die hessische Gemeindeordnung mit der Funktion des Bürgermeisters. Er wurde auf 6 Jahre gewählt, eine erneute Kandidatur nach Ablauf der Frist war möglich aber nicht zwingend (Artikel 14). Der Bürgermeister war zugleich Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Gemeinderates (Artikel 12). Seine Funktion übte er ehrenamtlich aus (Artikel 15): „Er hat weder Befreiung von Lasten, welche auf dem Vermögen haften, zu genießen, noch Besoldung zu beziehen, noch Gebühren oder Diäten für Geschäfte seiner Bürgermeisterei, innerhalb ihrer Ortsgemarkung, zu empfangen.“ Eine Ausnahme von dieser Regel war – mit Zustimmung des Gemeinderates – in Gemeinden mit mehr als 5000 Einwohnern möglich,<sup>24</sup> eine Größenordnung, die nach einer Übersicht für das Jahr 1834 lediglich Mainz und Worms erreichten.<sup>25</sup> Ehrenamtlich waren dementsprechend auch die Ämter der Beigeordneten (Artikel 23).

Für die Verwaltungsarbeiten stand dem Bürgermeister ein von der Gemeinde zu finanzierender Schreiber zu; außerdem wurden ihm die Kanzleikosten erstattet (Art. 17). Allerdings lag die Unterschriftsbefugnis beim Bürgermeister – ob Beigeordnete in Vertretung unterschreiben konnten, lässt die Gemeindeordnung offen. Dass das Bestreben zu einer verständlichen Verwaltungssprache keine Idee der neueren Zeit ist, zeigt der Hinweis, dass der Bürgermeister dafür Sorge zu tragen hatte, dass Schreiben „für Jedermann lesbar und verständlich sind.“ (Art. 17)

## **b. Wahlrecht – mit Einschränkungen**

*„Soll das Volk teilnehmen an der Staatsverwaltung und glauben, daß ihm eine Teilnahme zustehe, dann muß auch der einzelne Bürger an der örtlichen Verwaltung in eben dem Maße teilhaben.“<sup>26</sup>*

Diese Auffassung der herzoglich-nassauischen Regierung mag auch für die Bürgermeisterwahl im Großherzogtum gegolten haben. Doch ganz unbeschränkt sollte das Wahlrecht gleichwohl nicht sein. Denn die Wähler hatten drei Personen zu wählen, aus deren Kreis die Regierung einen der Kandidaten ernannte (Art. 13). Das musste dementsprechend auch nicht zwangsläufig der „Wahlsieger“ sein. So wurde in Worms 1831 Peter Valckenberg erneut von der Staatsregierung bestätigt, obwohl Friedrich Karl Martenstein gut 20 Stimmen mehr erhalten hatte.<sup>27</sup> Für den heutigen Beobachter hat das staatliche Auswahlrecht unter drei Kandidaten etwas sehr Befremdliches, stellt es doch einen fundamentalen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Die damalige Kritik hingegen sorgte sich viel eher um die „Bestenauslese“:

<sup>24</sup> Eine weitere Ausnahme war auch im Falle „besonders verwickelter Verhältnisse des Gemeindevermögens“ zulässig.

<sup>25</sup> S. die Übersicht bei Wilhelm Heße, (Anm. 13), S. 12ff. Gonsenheim lag mit 1965 Seelen deutlich niedriger.

<sup>26</sup> Zitiert nach Erich Becker (Anm. 17), S.87

<sup>27</sup> Vgl. Manfred Köhler (Anm. 18), S. 407

*„Besonders nachtheilig bewährte sich die Bestimmung, daß die Bürgermeister, mit deren Amte als Chef der Gemeindeverwaltung zugleich das des Staatspolizeibeamten vereinigt ist, von der Wahl der gesammten Volksmasse abhängen, und daß die Staatsverwaltung nur die Befugniß hat, unter drei Kandidaten einen zum Amte zu wählen.*

*Hierdurch wurden die Bürgermeister lediglich von der Volksgunst abhängig gemacht, und Männer, welche mit Kraft und festem Willen endlich die Angelegenheiten wirkten, streng die Polizei handhabten, dadurch die Interessen mancher einflußreichen Gemeindeglieder verletzten, sahen sich bei neuen Wahlen oft den gehäßigsten Leidenschaften preißgeben, ohne daß sie von der Regierung geschützt werden konnten.*

*Diese verlor durch erwähnte Einrichtung, welche eine leidenschaftlose, einsichtsvolle Menge voraussetzt, die letzte sichere Einwirkung auf das Volk.“<sup>28</sup>*

Nicht jeder konnte Bürgermeister werden. Abgesehen von den üblichen Voraussetzungen (Staatsbürgerschaft, Unbescholtenheit) waren einige Personengruppen von der Wählbarkeit ausgeschlossen, so z.B. aktive Militärangehörige, alle aktiven Staatsbeamten, Geistliche und Lehrer (Art.35). Andererseits war es auch nicht einfach, das Amt auszuschlagen; dies war im Regelfall nur möglich, wenn der Betreffende das 60. Lebensjahr vollendet hatte oder wenn – allerdings nach Prüfung durch die vorgesetzte Regierungsbehörde – „... die Annahme der Wahl mit dem wesentlichsten Nachtheile für die häuslichen Verhältnisse des Gewählten verbunden ist“ (Art. 36).

Die Mitglieder des Gemeinderates wurden auf 9 Jahre gewählt.<sup>29</sup> Dieser auf den ersten Blick sehr lange Zeitraum relativiert sich insoweit, als der Gemeinderat im Regelfall lediglich einmal im Jahr (Mai oder Juni), dann allerdings durchaus auch mehrtägig zusammentrat (Art. 32). Alle drei Jahre wurde ein Drittel der Mitglieder neu gewählt (Art. 27). Dies entsprach im Übrigen der preußischen Städteordnung von 1808.<sup>30</sup>

Die Zahl der Gemeinderatsmitglieder war gesetzlich geregelt (Art. 26). Die Staffelung war weitaus gröber als in der heutigen Gemeindeordnung und endete wesentlich früher; die Größe des Rates innerhalb dieser Einwohnergrößen liegt mehr oder weniger deutlich unter den heutigen Werten. So hat derzeit eine Gemeinde mit mehr als 10.000 Einwohnern 28 – 32, eine Gemeinde mit mehr als 20.000 Einwohnern 36 Ratsmitglieder.

<b>Anzahl Seelen</b>	<b>Mitglieder Gemeinderat</b>
<2.000	9
2.000 – 4.000	12
4.000 – 10.000	15

<sup>28</sup> Wilhelm Heße, (Anm. 13), S. 144f.

<sup>29</sup> Dies ergibt sich implizit aus den Nachwahlregelungen in Art. 27

<sup>30</sup> In § 86 der Städteordnung geregelt.

10.000 – 20.000	18
> 20.000	30

Auch das Wahlrecht für den Gemeinderat war in gewisser Weise eingeschränkt. Zunächst musste in Bürgermeistereien, die aus mehreren Orten bestanden, aus jedem Ort mindestens ein Mitglied im Gemeinderat vertreten sein (Art. 25). Eine solche Repräsentanz von Ortsteilen ist im Kommunalwahlrecht des Landes Rheinland-Pfalz nicht gesetzlich normiert – die Parteien versuchen allerdings im sog. „Reissverschlussverfahren“ alle Ortsteile auf ihren Listen zu berücksichtigen. Im Persönlichkeitswahlrecht mit Kumulieren und Panaschieren ist dies aber keine unbedingte Gewähr für eine entsprechende Repräsentanz. Anders verhält es sich in Nordrhein-Westfalen, wo auch in den Kommunen flächendeckend Wahlbezirke gebildet werden, in denen – wie im Wahlkreis bei staatlichen Wahlen – nach dem Mehrheitsprinzip gewählt wird (§ 4 KWG NW).

Eine ganz gravierende Einschränkung war hingegen die Bestimmung, dass ein Drittel der Gemeinderatsmitglieder aus „der höchst besteuerten Hälfte der Wählbaren“ gewählt werden musste. Tatsächlich war die Dominanz der Oberschicht im Gemeinderat allerdings weit größer, denn diese Ämter waren „...praktisch für Angehörige der Oberschicht reserviert ..., weil sich Angehörige anderer sozialer Schichten die Übernahme einer solchen ehrenamtlichen Tätigkeit gar nicht oder nur unter großen persönlichen Opfern leisten konnten.“<sup>31</sup> Die Wahlen – sie fanden in Gemeindeversammlungen statt – erfolgten im Übrigen nicht gleichzeitig. Zunächst wurde der Bürgermeister gewählt; erst nach dessen Bestätigung durch die Regierung wurden die Beigeordneten, nach deren Bestätigung dann der Gemeinderat gewählt.

*Die konservative Bewertung der damaligen Zeit sah das Wahlrecht trotz der Privilegierung der Vermögenden sehr kritisch: „Auch erzeugten die durch sie (die Gemeindeordnung, d. Verf.) eingeführten Wahlen der Bürgermeister und Gemeinderäte in manchen Gemeinden Reibungen, Partheiungen, Intriquen und Feindschaften, und zwar umso mehr, als jeder Ortsbürger ohne Rücksichtnahme auf Vermögen an denselben beteiligt ist.“<sup>32</sup>*

Die regelmäßige jährliche Sitzung des Gemeinderates (Art. 32) befasste sich vor allem mit Haushaltsfragen, d.h. der Abnahme der Haushaltsrechnung bzw. der Verabschiedung des Haushaltsplans (Artikel 33). Ein Recht eines Quorums der Mitglieder weitere Sitzungen zu verlangen sah die Gemeindeordnung nicht vor. Beschlussfähig war der Gemeinderat, wenn zwei Drittel der Mitglieder anwesend waren (und abstimmten). Im Gegensatz zur heutigen Regelung (§ 41 GemO) war die Niederschrift von allen an der Abstimmung Teilnehmenden zu unterzeichnen. Eine Öffentlichkeit der Ratssitzungen war nicht vorgesehen – einer Initiative des Wormser Gemeinderates vom 9. März 1832, die Öffentlichkeit seiner Beratungen

<sup>31</sup> Manfred Köhler (Anm. 18), S. 404f. Neben der Sitzungsteilnahme wird – wie heute noch – auch die sonstige Beanspruchung durch Aufgaben für die Gemeinschaft zu berücksichtigen sein

<sup>32</sup> W. Heße, (Anm. 13), S. 144

herzustellen, war kein Erfolg beschieden. „Dieser Beschluss fand sofort volle Unterstützung bei der Wormser Zeitung, nicht aber bei der Mainzer Regierung unter dem Freiherrn von Lichtenberg, die umgehend den Gemeinderat, der sich ausdrücklich auf die geltende Gemeindeordnung berufen hatte, wissen ließ, dass der Beschluss eine ‚Abnormität und tadelnswerte Zuwiderhandlung des Gesetzes‘ darstelle, die zurückgenommen werden müsse.“<sup>33</sup>

#### **IV. Versuch einer Würdigung**

Die hessische Gemeindeordnung von 1821 lässt sich mit unserem heutigen Verständnis kommunaler Selbstverwaltung nicht vergleichen. Die unterschiedliche Behandlung der Wähler und die regierungsamtliche Bestellung des Bürgermeisters erscheinen uns heute fremd. Gleichwohl war das Gesetzeswerk ein wichtiger Schritt zu lokaler Selbstbestimmung. Immerhin enthielt die hessische Gemeindeordnung keinen „Aufsichtsparagraphen“, während die preußische Städteordnung bereits im ersten Paragraphen „Von der obersten Aufsicht des Staates über die Städte“ sprach.<sup>34</sup> Das bedeutete – wie schon die Auswahl der Bürgermeister zeigte – allerdings keine weitgehende Freiheit der Gemeinde. Die staatlichen Zügel blieben auch im Großherzogtum straff.

Kommunale Selbstverwaltung wird heute nicht allein durch die Rechtsposition der Kommunen bestimmt sondern in hohem Maße auch durch ihre Finanzausstattung definiert.<sup>35</sup> Zwar enthält die Gemeindeordnung von 1821 eine Reihe von Bestimmungen zur Haushalts- und Finanzwirtschaft. Die Erhebung von Abgaben von den Einwohnern der Gemeinde indessen war an strenge Voraussetzungen geknüpft und von der höchsten Staatsregierung selbst zu genehmigen (Art. 77). Eine eigenständige Erhöhung (eine Senkung ist ausgesprochen selten) der Hebesätze einer Grund- oder Gewerbesteuer, wie sie heute nicht selten ist, wäre damals – hätte es entsprechende Steuern gegeben – nicht möglich gewesen.

---

<sup>33</sup> Manfred Köhler (Anm. 18), S. 408

<sup>34</sup> So befremdlich das aus heutiger Sicht erscheinen mag; seinerzeit war das ein wesentlicher Fortschritt gegenüber den vormaligen vielfältigen Herrschaftsrechten. S. Günter Püttner (Anm. 1), S. 974.

<sup>35</sup> So u.v.a. Martin Burgi (Anm. 23), § 18 Rn. 3ff.