

50 Jahre Hessische Gemeindeordnung

Ulrich Dreßler*

Am 5.5.1952 traten in Hessen zwei außerordentlich wichtige Gesetze in Kraft: die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und die Hessische Landkreisordnung (HKO). Vorausgegangen war eine lange und intensive Diskussion im Hessischen Landtag, denn man maß diesen Gesetzen als „Grundurkunden des politischen Lebens“, mit denen die „Graswurzeln der Demokratie“ dauerhaft angesät werden sollten, eine außerordentlich hohe Bedeutung bei, kaum geringer als den (kurz zuvor verkündeten) Verfassungen des Landes und des Bundes.¹ Daher wurden diese beiden Gesetze im allgemeinen Sprachgebrauch schon damals als „Kommunalverfassung“ bezeichnet.

Die kommunale Selbstverwaltung genoss in den Jahren nach 1945 ebenso wie in der Zeit ihrer Entstehung nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon 1806 größte Wertschätzung. Ist der Staat in Not, tritt sein Anspruch, überall im Land gleiche Lebensverhältnisse herstellen zu wollen, in den Hintergrund, und die gemeindliche Selbstverwaltung hat Hochkonjunktur. Ihr schrieb man es zu, dass im Jahr 1945 nicht ein völliger Zusammenbruch auf allen Gebieten des Lebens, insbesondere der Ernährung, eintrat. In Wiesbaden würdigte der erste Bundespräsident Theodor Heuss am 7.12.1949 dieses Verdienst mit dem klassischen Satz: „Gemeinden sind wichtiger als Länder“.²

In Hessen hat sich der (zweite) Landtag am 20.2.1952 für die im Kern bis heute geltende Magistratsverfassung entschieden und damit an die Preußische Städteordnung von 1808 angeknüpft. Maßgebend dafür waren drei Motive:

- Mit der Magistratsverfassung sollte eine bewusste Abkehr von der Deutschen Gemeindeordnung 1935 vollzogen werden. Der Bürgermeister³ sollte nicht mehr der „Führer der Gemeinde“, sondern nur noch Teil eines Kollegiums an der Spitze der Verwaltung sein (Gemeindevorstand bzw. Magistrat). Entschließung und Ausführung der Gemeindeangelegenheiten sollten nicht mehr in einer Hand liegen, der Bürgermeister sollte folglich keinen Sitz haben in dem gemeindlichen Beschlussorgan (Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung).
- Für die Magistratsverfassung sprach auch ihre Tradition im ehemals preußischen Landesteil des Bundeslandes Hessen, den man auf „etwa zwei Drittel des Landes“⁴ schätzte bzw. als „übergroß“⁵ bezeichnete. Bereits durch die (provisorische) Großhessische Gemeindeordnung der ersten von den Amerikanern eingesetzten Landesregierung unter Karl Geiler vom 21.12.1945 war es den hessischen Gemeinden erlaubt worden, durch eine entsprechende Hauptsatzungsregelung die Verwaltung der Gemeinde (wieder) in die Hände eines kollegialen Gemeindevorstands (Magistrat) zu legen. In der Folgezeit hatten viele Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht; fast alle kreisfreien Städte sowie zahlreiche mittlere und kleinere Städte im ehemals preußischen Gebiet hatten die Magistratsverfassung alsbald wieder eingeführt. Sogar im früheren Volksstaat Hessen hatten größere Gemeinden den Magistrat als kollegiale Spitze der Verwaltung übernommen. Die meisten dieser Städte mit Magistratsverfassung waren sogar noch einen Schritt weitergegangen: Die Stadtverordnetenversammlung hatte den Bürgermeister als Vorsitzenden nicht – wie es der Wortlaut der Großhessischen Gemeindeordnung vorsah – akzep-

¹) Ministerialrat Ulrich Dreßler leitet seit 1992 das Referat für „Kommunales Verfassungsrecht“ im Hessischen Innenministerium. Nähere Information zum Autor und seinen bisherigen Veröffentlichungen gibt es im Internet unter www.uli-dressler.de