KURT WEITZEL

Die Orte der Verbandsgemeinde Nieder-Olm im Rahmen der hessen-darmstädtischen Gemeindeverfassung 1821-1911

Das Großherzogtum Hessen-Darmstadt erhielt als Folge des Wiener Kongresses im Vertrag von Frankfurt vom 7. Juli 1816 als Entschädigung für das Herzogtum Westfalen die Provinz Rheinhessen.[1] Diese linksrheinische Neuerwerbung bestand aus der Stadt Mainz mit den beiden rechtsrheinischen Vororten Kastel und Kostheim sowie den Kantonen Alzey, Bingen, Nieder-Olm, Oberingelheim, Oppenheim, Osthofen, Pfeddersheim, Wöllstein, Wörrstadt und Worms.[1a] Der Anteil Rheinhessens am Gesamtstaat betrug mit 1370 qkm 16,3 % der Gesamtfläche und mit 160 000 Einwohnern 25 % der Bevölkerung.[2] Die Hauptaufgabe der folgenden Jahre war die Integration dieses neuen Territoriums in den Gesamtstaat, das sich hinsichtlich seiner politischen Struktur und Kultur erheblich von Althessen unterschied.

Die heutige Verbandsgemeinde Nieder-Olm gehörte 1834 zum gleichnamigen Kanton, der aus folgenden Gemeinden bestand:[2a]

Bretzenheim	mit	1400 Einwohnern
Ebersheim	mit	1006 Einwohnern
Essenheim	mit	1119 Einwohnern
Finthen	mit	1528 Einwohnern
Drais	mit	268 Einwohnern
Gonsenheim	mit	1965 Einwohnern
Harxheim	mit	503 Einwohnern
Gaubischofsheim	mit	364 Einwohnern
Hechtsheim	mit	1341 Einwohnern
Klein-Winternheim	mit	485 Einwohnern
Marienborn	mit	488 Einwohnern
Laubenheim	mit	803 Einwohnern
Nieder-Olm	mit	1221 Einwohnern
Ober-Olm	mit	1275 Einwohnern
Sörgenloch	mit	518 Einwohnern
Stadecken	mit	863 Einwohnern
Weisenau	mit	1197 Einwohnern
Zornheim	mit	690 Einwohnern
insgesamt		17034 Einwohner

Aufgrund der ungünstigen Aktenlage mußte der vorliegende Beitrag weitgehend überörtlichen Gesichtspunkten folgen. Stellenweise wurden Beispiele aus der Gemeinde Elsheim herangezogen, da sich hier die Quellenlage günstiger darstellte als in den übrigen Ortsgemeinden. Nichtsdestoweniger gilt das hier Gesagte zur kommunalen Ordnung für die gesamte Verbandsgemeinde in vergleichbarer Weise.

1. *Die hessen-darmstädtische Verfassung vom 17. Dezember 1820*

Um bei den Bewohnern der einzelnen Territorien ein partikularstaatliches Bewußtsein zu wekken, nahmen die Landesherren die liberalen Verfassungsbestrebungen auf und setzten gemäß Art. 13 der Bundesakte landständische Verfassungen ein. Die Landesherren wollten damit keineswegs eine Verbundenheit für konstitutionelle Ideen kundtun, sondern „durch die Teilnahme des Volkes am Staatsleben ein gemeinsames Staatsbewußtsein heranbilden und damit die staatliche Einheit . . . untermauern."[3] Gemäß Art. 57 der Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820 entstand eine solche Verfassung auch in Darmstadt, die dem monarchischen Prinzip verpflichtet war.[4] Danach blieb der Monarch auch weiterhin alleiniger Träger der Staatsgewalt, obwohl er in der Ausübung seiner Rechte durch die Verfassung eingeschränkt wurde.[5] Im Art. 4 der Verfassungsurkunde wurde dieses Prinzip festgeschrieben: „Der Großherzog ist das Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie, unter den von ihm gegebenen, in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen, aus." Seine Funktion erfüllte dieser Grundsatz mit der Abwehr der organisch gewachsenen Forderung nach Volkssouveränität. Die Verfassung wurde – wie die Präambel verdeutlicht[6] – „in Form eines oktroyierten Erlasses" gegeben[7], tatsächlich aber war sie das Werk des Gesetzgebungsausschusses der Zweiten Kammer.[8] Büttner sieht darin den Grundstein für einen konstitutionellen Konservatismus, der auch in der Zweiten Kammer vorherrschte, trotz liberaler Abgeordneter, da die Gegner des monarchischen Prinzips sich durch Eidverweigerung weitgehend selbst ausgeschaltet hatten.[9]

Die Verfassung brachte für das Großherzogtum das Zweikammersystem. In der Ersten Kammer waren der Bischof von Mainz kraft Amtes vertreten sowie die Prinzen des großherzoglichen Hauses, die Häupter der standesherrlichen Familien und der Senior der Freiherrnfamilie Riedesel sowie ein protestantischer Prälat, der Kanzler der Universität Gießen und bis zu zehn weitere ausgezeichnete Staatsbürger, die der Großherzog auf Lebenszeit berufen konnte.[10] Die Zweite Kammer bestand aus 50 Abgeordneten[11], die durch ein umständliches indirektes Zensuswahlrecht gewählt wurden, welches das Besitzbürgertum begünstigte.[12]

Die Rechte der beiden Kammern waren stark beschnitten. Zwar war ihre Stimme zu Gesetzesvorschlägen der Regierung, zur Auferlegung von Steuern und Aufnahme von Anleihen und Staatsschulden notwendig, doch stand ihnen nicht das Recht der Gesetzesinitiative zu, „sondern nur das Petitionsrecht, das heißt das Recht, sich mit Wünschen und Anträgen an den Landesherrn zu wenden".[13] Demgegenüber besaß die Regierung das Recht, die Kammern jederzeit zu vertagen.

Die Verfassung enthielt eine Garantie der Grundrechte der Staatsbürger – Gleichheit, Gewissensfreiheit, Freiheit der Person und des Eigentums, Pressefreiheit, freie Berufswahl – ähnlich wie die süddeutschen Verfassungen, die als Vorlage dienten.[14]

Die Verfassung beruhte zwar auf den „Fundamentalsätzen des Repräsentativsystems", doch wurde dem Großherzog ein „landesherrliches Notrecht" eingeräumt[15], das ihn im Falle eines Staatsnotstandes mit weitgehenden Rechten ausstattete, ohne daß er dabei an eine Mitwirkung der Volksvertretung gebunden war. Dies resultierte aus dem monarchischen Prinzip, das dem Großherzog die Ausübung der Regierungsgewalt vorbehielt. Die Minister wurden vom Staatsoberhaupt ernannt und waren ihm allein, nicht den Ständen, verantwortlich. Dies wurde auch durch das Institut der Ministeranklage nicht eingeschränkt, da nur der Monarch „entweder aus eigenem Entschluß oder nach übereinstimmender Entschließung beider Kammern die Ministeranklage erheben" kann.[16] Das monarchische Prinzip kam besonders zum Ausdruck in Rechten, die nur der Krone zustanden:[17]

- alleiniges Recht zur Einberufung der beiden Kammern (Art. 63),
- ausschließliche Gesetzesinitiative (Art. 76),
- alleinige Verfügungsgewalt über das Militär (Art. 74),
- das Recht, die Zusammensetzung der Ersten Kammer zu beeinflussen (Art. 52,7).

Diese monarchische Prärogative wurde aber durch konstitutionelle Normen beschränkt, z. B. war der Großherzog an die Zustimmung der beiden Kammern zu seinen Gesetzesvorschlägen gebunden. Außerdem waren Beschränkungen im Bereich der Grundrechte nur möglich, wenn die Einhaltung rechtsstaatlicher Verfahrensweisen garantiert war.[18] Ganz im Sinne des monarchischen Prinzips war die Bestimmung, daß in der Zweiten Kammer sechs Abgeordnete des grundbesitzenden Adels vertreten sein sollten. Ähnlich wie die weitgehend aristokratische Zusammensetzung der Ersten Kammer durch das Herrscherhaus sollten die führenden adligen Standesherren in der Legislative im Sinne der Krone wirken.[19]

Daneben trat – und dies war eine Errungenschaft des französischen Einflusses – in der hessischen Verfassung das liberale Prinzip. Liberale Ideen manifestieren sich im Grundrechtskatalog. Danach werden eine staatsfreie Privatsphäre, das Recht auf positive Leistungen der Staatsgewalt gegenüber dem Bürger und das Recht der politischen Betätigung des Bürgers im Staat garantiert.[20]

Zwar war diese Verfassung noch nicht das Ziel aller liberalen Wünsche[21], dazu waren in ihr noch zu viele Einschränkungen enthalten, doch war der Weg vom absolutistischen Untertan zum modernen Bürger beschritten. Der Obrigkeitsstaat hatte aus Einsicht in die Notwendigkeit eingelenkt und evolutionäre Bestrebungen aufgenommen, indem der Bürger nun an den öffentlichen

Angelegenheiten beteiligt werden sollte. Damit war ein deutlicher Lernprozeß des Staates sichtbar geworden im Gegensatz zum Ancien Régime.

2. *Die hessische Gemeindeordnung vom 30. Juni 1821*

Die neuen Rechte und Freiheiten, welche die Verfassung gewährte, galt es nun in die Praxis umzusetzen. Die zu schaffende Gemeindeordnung für das Großherzogtum sollte diese Rechte auch im kommunalen Bereich für den einzelnen Bürger wirksam werden lassen.[22]

Da es den rheinhessischen Abgeordneten in der Zweiten Kammer nicht gelungen war, die rheinischen Institutionen als Rechte in der Verfassung verbriefen zu lassen[23] – der Großherzog hatte zwar in seiner Thronrede vom 27. Juli 1820 versprochen, die Rechtsverfassung der einzelnen Landesteile nicht zu ändern, außer „wenn uns gemeinschaftliche Überzeugung eine Änderung als das Bessere erscheinen läßt"[24], was eine wesentliche Einschränkung darstellte –, setzten sie alles daran, die fortschrittlichen französischen Errungenschaften für Rheinhessen, wenigstens soweit es die Gemeinden betraf, in die neue Gemeindeordnung einzubringen.

Im Art. 45 der hessischen Verfassung war festgelegt, daß die Gemeindeangelegenheiten gesetzlich geregelt werden sollten und daß die neue einheitliche Gemeindeordnung Bestandteil der Verfassung sein sollte. Eine einheitliche Gemeindeverfassung für das Großherzogtum erwies sich als unbedingt notwendig, weil in den althessischen Landesteilen noch feudale Rechte herrschten[25], während in Rheinhessen die französischen Verwaltungseinrichtungen, besonders das Munizipalitätsprinzip, existierten.[26]

Anlaß für eine Neuordnung waren aber auch Mißbräuche und Unregelmäßigkeiten der Amtsführung in den Gemeinden und zunehmende Eingriffe der Gemeinderäte in die Amtsführung der Bürgermeister, wodurch der Gemeinderat als Exekutive fungierte. Da außerdem Unklarheiten über die Befugnisse der Ortsvorstände bestanden, Gemeinden sich willkürlich zu einer Einheit zusammenschlossen bzw. ständige gemeinsame Ausschüsse bildeten, war eine einheitliche Gemeindeorganisation für das gesamte Land geboten.[27]

Die Ideen des Freiherrn vom Stein fielen auf fruchtbaren Boden und beflügelten vor allem die liberalen Abgeordneten im Großherzogtum. Mit der Selbstverwaltung der Gemeinden sollte nicht der Regierung etwas entzogen werden, vielmehr sollte das gesamte Staatswesen gestärkt werden, weil „der Gemeingeist, den die Entfernung von aller Teilnahme an der Verwaltung der städtischen Angelegenheiten vernichtet, wieder neues Leben erhält."[28]

Der Widerstand der rheinhessischen Abgeordneten gegen eine Abschaffung oder Modifizierung der französischen Gesetze fand weite Unterstützung durch althessische Liberale, die „das französische Recht einem konstitutionellen Staat wie dem ihren für angemessener (hielten); sie glaubten nicht, daß eine völlig neue Kodifizierung besser sein könne als die in Rheinhessen gültige."[29]

Bereits im März 1821 legte die Regierung den Entwurf einer Gemeindeordnung vor. Es ging ihr nicht darum, wie Jaup[30] in der Sitzung der Zweiten Kammer am 31. März 1821 bemerkte, die Gemeindeverwaltung vollständig einer staatlichen Aufsicht zu entziehen, aber andererseits die Staatsaufsicht auch nicht so weit auszudehnen, daß die Gemeinden beinahe vom Staat verwaltet wurden.[31] Vorbild der hessischen Gemeindeordnung war die französische Gesetzgebung, die in Rheinhessen seit über 20 Jahren Gültigkeit besaß und sich auch bewährt hatte.

Die unterschiedliche historische Vergangenheit der einzelnen Landesteile führte dazu, daß die neue Gemeindeordnung nur einen ersten Grundriß darstellen sollte, der sich in der politischen Wirklichkeit bewähren und später nach den praktischen Erfahrungen im politischen Prozeß einer Novellierung unterzogen werden sollte. Dabei war daran gedacht, die Selbstverwaltung der Gemeinden zu erweitern und die Staatsaufsicht entsprechend zu verringern. Die Sitzungsprotokolle des 1. Landtages von 1820/21 weisen aus, daß Regierung und Landtag hierin übereinstimmten. „Wie sehr die 2. Kammer mit dem Entwurf und den erwähnten Ausführungen der Regierung einverstanden war, erhellt . . ., daß diese Kammer bei der Schlußabstimmung den Entwurf en bloc annahm, derart, daß die beschlossenen Änderungen und Zusätze als ‚Wünsche' vorgetragen wurden."[32] Am 9. Juli 1821 wurde die neue Gemeindeordnung als Gesetz verkündet.

Die 100 Artikel umfassende Gemeindeordnung soll hier in den wichtigsten Bestimmungen

+ In Gemeinden mit weniger als 30 Wählern muß 1/3 der Gemeinderäte aus der am höchsten besteuerten Hälfte der wählbaren Bürger kommen.
++ Alle 3 Jahre wird 1/3 der Gemeinderäte neu gewählt.

Abbildung 1
Gemeindeorganisation im Großherzogtum Hessen-Darmstadt nach der Gemeindeordnung vom 30. Juni 1821

vorgestellt werden. Das Gesetz grenzt den Gemeindebereich deutlich ab, indem er als eine fest begrenzte Gemarkung beschrieben wird. Den Gemeinden ist es nicht möglich, sich nach Belieben ohne Genehmigung der Regierung in Darmstadt umzugestalten oder aufzulösen. Prinzipiell werden zwei Gemeindetypen unterschieden: die Einzel- und Gesamtgemeinde. Letztere bildet eine Bürgermeisterei und sollte mindestens 400–500 Einwohner haben.

Den Ortsvorstand einer Gemeinde bilden der Bürgermeister, ein oder mehrere Beigeordnete und der Gemeinderat. Nach Art. 11 ist der „also gebildete Ortsvorstand . . . der gesetzliche Vertreter der Gemeinde in allen Angelegenheiten, welche die Gemeinde und die Verwaltung ihres Vermögens betreffen."[33]

Der Bürgermeister ist der Ortsvorgesetzte und gleichzeitig handelnde und ausführende Behörde der Gemeindeverwaltung. Als solcher hat er den Vorsitz und die Leitung des Gemeinderates inne und übt die vollziehende Gewalt hinsichtlich der Gemeindeverwaltung aus. Zugleich übt der Bürgermeister „als landesherrlicher Diener die vollziehende Gewalt in polizeilicher Hinsicht nach den Gesetzen und der ihm erteilten Dienstinstruktionen und nach den Befehlen der vorgesetzten Regierungsbehörde aus . . ."[34] Damit war der Bürgermeister gleichzeitig Gemeindebeamter und landesherrlicher Diener.[35] Die Ortsbürger wählen den Bürgermeister nicht direkt. Ihnen wird lediglich das Recht zugestanden, aus ihrer Mitte drei Personen als Kandidaten zu wählen, unter denen die Staatsregierung den Bürgermeister auswählt. Damit war der Wählerschaft eine indirekte Mitwirkung zugestanden worden. Die Besetzung des Bürgermeisteramtes durch die Regierung erschien nicht mehr willkürlich, da die Auswahl für sie beschränkt und von den Wählern quasi-demokratisch legitimiert war. Hiermit wurden die Elemente Selbstverwaltung und Staatsaufsicht miteinander in Einklang gebracht. Die Amtszeit beträgt sechs Jahre, Wiederwahl ist unbegrenzt möglich, doch muß das Amt vor Ablauf von 6 Jahren nach dem Amtsantritt nicht wieder angenommen werden.[36] Das Bürgermeisteramt wird ehrenamtlich ausgeübt, ist also weder mit einer Besoldung noch mit einer Befreiung von Steuerlasten verbunden. Allerdings dürfen Gemeinden mit über 5000 Einwohnern, bei denen eine dauernde Tätigkeit des Bürgermeisters notwendig ist, ihrem Bürgermeister eine Entschädigung aus einem Repräsentationsfonds zahlen oder eine Pauschale zur Verfügung zu stellen ohne weiteren Nachweis.[37] Der Bürgermeister konnte für die Kanzlei einen Schreiber berufen. Hier war aber die Gemeindeordnung großzügig, indem sie es dem Bürgermeister überließ, „die in seinem

Amte vorkommenden Schreibereien entweder selbst zu besorgen, oder durch einen von ihm zu wählenden und von ihm zu bezahlenden Gemeindeschreiber besorgen zu lassen."[38] Die übrigen Gemeindebediensteten (Nachtwächter, Feldschützen etc.) kann der Bürgermeister im Einvernehmen und auf Vorschlag des Gemeinderates ernennen. Für die laufende Unterhaltung der Verwaltungskosten sollte der Gemeinderat dem Bürgermeister eine angemessene Entschädigung zukommen lassen. Da dieses Amt also ehrenamtlich versehen werden sollte, war von Anfang an klar, daß nur begüterte Bürger eine Möglichkeit hatten, dieses Amt auszuüben. In erster Linie handelte es sich um begüterte Landwirte, Müller, Gastwirte aber auch um kapitalkräftige Handwerker.

In jeder Gemeinde werden ein oder mehrere Beigeordnete nach dem gleichen Verfahren gewählt und ernannt wie der Bürgermeister. Sie fungieren als Stellvertreter des Bürgermeisters und üben ihr Amt ebenfalls ehrenamtlich für sechs Jahre aus.[39] Aber im Gegensatz zum Bürgermeister hatte der Beigeordnete weder Sitz noch Stimme im Gemeinderat.[40]

Der Gemeinderat wird von den Einwohnern der Gemeinde gewählt und „steht dem Bürgermeister als kontrollierende, beratende Behörde zur Seite."[41] Die Regierung in Darmstadt hatte keinen Einfluß auf die Zusammensetzung und die Bestellung der Gemeinderäte.[42] Die Gemeindeordnung bestimmte, daß ein Drittel aller Räte „aus der höchst besteuerten Hälfte der Wählbaren gewählt werden" muß.[43] Damit war das passive Wahlrecht zu einem großen Teil an das Vermögen der Bürger gebunden, womit automatisch eine Stärkung des Besitzbürgertums erreicht wurde und gleichzeitig eine Abkapselung nach unten gegenüber der breiten Masse angestrebt wurde. Ähnlich wie bei der Zusammensetzung der Zweiten Kammer erwartete man davon eine Stabilisierung des politischen Systems.

Je nach der Einwohnerzahl besteht der Gemeinderat aus 9 bis 30 Mitgliedern.[44] Der Gemeinderat wurde für 9 Jahre gewählt, wobei jeweils nach drei Jahren eine Erneuerung des Rates vorgenommen wurde. Dabei schieden durch Los jeweils drei Ratsmitglieder aus. Sie konnten von den Gemeindebürgern aber wiedergewählt werden, mußten diese Wahl aber nicht annehmen. Erst nach Ablauf von 3 Jahren waren sie wieder zur Mandatsübernahme verpflichtet.[45]

Kleinlich war das Gesetz hinsichtlich der Versammlungsmöglichkeit des Rats. So durfte sich der Gemeinderat nur einmal im Jahr zu einer Sitzungsperiode versammeln, und zwar entweder ab 1. Mai oder 1. Juni beginnend für 14 Tage.[46] Dabei soll die Gemeinderechnung des vergangenen und des kommenden Jahres geprüft werden sowie eine Beratung über das Gemeindevermögen stattfinden. Außerhalb der im Art. 32 der Gemeindeordnung festgesetzten Zeit kann sich der Gemeinderat nur versammeln, wenn dies durch die Regierung ausdrücklich angeordnet wird oder wenn er besondere ihm per Gesetz aufgetragene Aufgaben erledigen sollte.[47] Eine solche Aufgabe war beispielsweise die Aufnahme von Ortsbürgern gemäß Art. 49 GO.[48]

Bei Abstimmungen im Rat entscheidet die Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Bürgermeisters. Gültig sind die Beratungen und Beschlüsse des Gemeinderates, wenn alle Mitglieder eingeladen waren und mindestens zwei Drittel der Ratsmitglieder anwesend sind und abgestimmt haben.[49] Über die stattgefundenen Sitzungen sind Protokolle anzufertigen und von den Ratsmitgliedern zu unterzeichnen. Das Protokoll ist der vorgesetzten Regierungsbehörde vorzulegen.[50]

Die Wahlen für das Amt des Bürgermeisters, die Beigeordneten und den Gemeinderat finden in Gemeindeversammlungen statt, wobei zunächst die Bürgermeisterkandidaten, dann die Beigeordneten und schließlich der Gemeinderat gewählt wurde. Die Wahl wurde von einem Regierungskommissar unter Zuziehung der beiden höchstbesteuerten und der beiden ältesten Ortsbürger geleitet.[51] Über die Wahlvorgänge war ein Protokoll anzufertigen und nach drei Tagen an die vorgesetzte Behörde zu senden. Diese konnte die Gesetzlichkeit der Wahl und die rechtlichen Voraussetzungen der Gewählten prüfen und die Wahl entweder bestätigen oder annullieren, letzteres nur aus rechtlichen, nicht aber aus politischen Erwägungen.

Die neugewonnene Freiheit der Wahl war noch recht ungewohnt, so daß auch in ungewöhnlicher Umgebung die Wahl durchgeführt wurde. Der Kreisrat von Bingen sah sich deshalb genötigt, den Bürgermeister von Elsheim zu rügen. „Wahlen sollen nicht in Wirtshäusern abgehalten werden und hat dieses für die Folge in dem Schulsaale zu geschehen . . ."[52] Anlaß dieses Schreibens

war die Entschädigungsforderung des Wirtes Hetzel für die Abhaltung der Wahl in seinem Wirtshaus.

Der Gemeinderat geht aus geheimen Wahlen aller Einwohner hervor. Das aktive Wahlrecht besitzen alle Ortsbürger der Gemeinde.[53] Das passive Wahlrecht besitzt jeder Stimmfähige, der das Staatsbürgerrecht besitzt und es nicht verloren hat durch gerichtliche Verurteilung wegen Ehebruchs oder zu einer Zuchthausstrafe verurteilt worden ist. Ausgenommen von der Wählbarkeit sind Standes- und Patrimonialgerichtsherren in ihren Gerichtsbezirken, Militärpersonen während ihrer Dienstzeit, Geistliche und Lehrer sowie alle Beamten, die zu einer dem Ortsvorstande vorgesetzten Verwaltungsbehörde gehören.[54] Außerdem bestimmte die Gemeindeordnung, daß die Mitglieder des Gemeinderates weder mit dem Bürgermeister oder Beigeordneten noch miteinander verwandt sein dürfen.[55]

Prinzipiell konnte die Wahl zum Gemeinderat bzw. Bürgermeister nicht abgelehnt werden. Ablehnungsgründe hatte nur, wer das 60. Lebensjahr vollendet hatte oder aktiver Staatsbeamter war. Die Wahl zum Bürgermeister kann ablehnen, wem mit der Annahme der Wahl wesentliche Nachteile für die häuslichen Verhältnisse erwachsen.[56] Ein solcher Fall trat im Jahre 1826 für Bürgermeister Mangold von Elsheim ein.[57] Er hatte wegen einer längeren Krankheit seiner Frau und Tochter um die Entbindung von seinem Amte als Bürgermeister gebeten. Er glaubte, sich durch die häusliche Lage nicht mehr entsprechend seiner Pflichten um sein Amt kümmern zu können. Die Provinzialregierung von Rheinhessen versuchte Mangold umzustimmen und dazu zu bewegen, seine Dienstverpflichtungen auch weiterhin zu verrichten. Allerdings räumte die Provinzialregierung die Notwendigkeit ein, daß seine Arbeitsbelastung reduziert werden sollte. Mangold sollte dem Beigeordneten „nicht nur allein die Handhabung der Orts-Polizey, sondern auch alle jene Geschäfte (übertragen), welche fremden Personen zu häufigen Besuchen in Ihrem Hause Veranlassung geben würden." Die Provinzialregierung schätzte Mangold so sehr, daß sie ihm noch weiter entgegenkam und bemüht war, den Bürgermeister von untergeordneten Aufgaben zu entlasten und ihn auf die ‚Richtlinienkompetenz' zu konzentrieren. „Sie behielten alsdann nur die obere Leitung und die Correspondenz mit der Regierung, deren Besorgung die Ruhe Ihres Hauses nicht stören würde." Offensichtlich gelang es der Provinzialregierung mit diesem Angebot, Bürgermeister Mangold zu einem weiteren Verweilen im Amt zu bewegen, ohne daß dessen Gesuch an das Innenministerium weitergeleitet wurde.[58]

Außerdem enthält die Gemeindeordnung Bestimmungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens[59] und die einzelnen Verwaltungszweige sowie Ausführungen über spezielle Gemeindeumlagen.

Die Haupttätigkeit der Gemeinde lag im Bereich der Gemeindevermögensverwaltung. Bei Verkäufen und Verpachtungen von Gemeindeeigentum sowie bei Verträgen über Arbeiten und Lieferungen war aber eine aufsichtsrechtliche Genehmigung der vorgesetzten Behörde erforderlich. Grundsätzlich war auch eine Genehmigung der Provinzialregierung für Kapitalaufnahmen notwendig. Sofern die Gemeindeordnung hier keine Angaben machte, galten weiterhin die alten Gesetze, d. h. in Rheinhessen also noch die französische Gesetzgebung. Der Haushaltsentwurf, der zwar vom Bürgermeister zu erstellen war und vom Gemeinderat beschlossen werden mußte, bedurfte allerdings der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Diese konnte das Budget ohne Rücksprache mit der Gemeinde eigenmächtig in Ausgaben und Einnahmen abändern und Umlagen festsetzen. Zudem besaß die Provinzialregierung das Recht der Zwangsetatisierung, d. h. sie konnte gegen den Willen der Gemeinde einen ordnungsgemäßen Haushalt bestimmen.

Die staatliche Aufsicht wurde im Finanzwesen sehr streng geführt. Dies hatte seinen Grund darin, daß viele Gemeinden hoch verschuldet waren und die Staatsregierung für einen Finanzausgleich sorgen mußte bzw. die Schulden selbst tilgen mußte. Im Kanton Nieder-Olm waren z. B. 1833 von 18 Gemeinden nur 3 schuldenfrei und eine weitere mit weniger als 1000 Gulden verschuldet, die Hesse als so gering erachtete, daß sie binnen Jahresfrist ohne größere Belastung tilgbar sein sollten.[60] Dagegen waren die Gemeinden Bretzenheim und Laubenheim mit 27 165 bzw. 16 725 Gulden verschuldet.[60a] Dem stand aber ein Gemeindevermögen an Wald, Feldgütern und Aktivforderungen zur Deckung der Schulden in Höhe von nur 100 Gulden für Bretzenheim bzw. 10 751 Gulden für Laubenheim gegenüber.

Dies zeigt deutlich, daß Gemeinden wie Bretzenheim erheblich über ihre finanziellen Möglichkeiten lebten und sich über die Finanzierung ihrer Vorhaben teilweise erschreckend wenig Gedanken machten und die Deckung ihrer Ausgaben vernachlässigten. Die Provinzialregierung in Mainz beanstandete 1824 eine zu hohe Veranschlagung der Bürokosten der Bürgermeisterei Elsheim.[60b] Als Begründung für die Ablehnung dieser Haushaltsstelle wurde darauf verwiesen, daß die Verwaltungskosten nach dem Dekret vom 11. August 1806 nach der Einwohnerzahl zu berechnen seien. Da die Gemeinde Elsheim aber bereits in ihrem Budget von 1823 die gesetzlichen Bestimmungen mißachtet habe und von der vorgesetzten Staatsbehörde mehrfach zu einer Korrektur aufgefordert worden sei, könne für 1824 einem Antrag der Gemeinde auf Erhöhung der Bürokosten nicht stattgegeben werden. Das vorgelegte Budget wurde zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Der Kanton Nieder-Olm mußte 1833 25 458 Gulden an Kommunalsteuern aufbringen. Von den 11 Kantonen brachten nur 4 weniger Steuern auf. Dagegen hatte der Kanton Nieder-Olm 1834 mit 26 018 Gulden bereits die zweithöchste Kommunalsteuersumme in Rheinhessen aufzubringen, die 324 782 Gulden betrug.[60c] Seit 1835 wurde die Staatsaufsicht über die Gemeinden von der neuen Mittelbehörde, dem Kreisrat, wahrgenommen. Der Kreisrat kündigte der jeweiligen Gemeinde seine Rundreise im Kreis an, bei der er „diejenigen Amtshandlungen vorzunehmen (hatte), welche bei den Rundreisen der Kreisräte einschläglich sind."[61] Dazu gehörten u. a. die Kontrolle der Gemeindefinanzen.

Daneben erstreckte sich die staatliche Aufsicht aber auch auf die Amtsführung des Bürgermeisters. Mit Schreiben vom 9. April 1828 monierte der Rentmeister von Bingen, daß der Bürgermeister von Elsheim hinsichtlich der Verwaltungsführung mehrfach gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen habe.[62] Da dies offensichtlich kein Einzelfall war[63], mußte die unordentliche Aktenführung von Bürgermeistern mit Geldstrafen versehen werden. Der Rentmeister bezog sich auf das Gesetz vom 12. Dezember 1798 und forderte den Bürgermeister von Elsheim auf, seinen gesetzlichen Pflichten nachzukommen. Vor allem sollte das Repertorium in tabellarischer Form abgefaßt werden, „ in welches Sie am Tage selbst, wo die Akten gemacht werden, ohne freien Zwischenraum zu lassen, ohne Zwischenschrift oder Einschaltung, und mit fortlaufender Nummer alle Bürgermeistereiakten einzutragen, welche auf der Urschrift einzuregistrieren sind, unter Strafe von 10 Franken für jede Auslassung . . ." Außerdem sollten diese Repertorien regelmäßig dem Rentmeister zur Überprüfung sowie dem Präsidenten der Provinzialregierung zur Paraphierung bei Erneuerung vorgelegt werden. „Bei dieser Gelegenheit glaube ich Sie übrigens auch auf den Art. 19 des Stempelgesetzes vom 13. Brumaire 7 (30. November 1798) aufmerksam machen zu müssen, nach welchem Sie für die Ausfertigung oder Auszüge und den in Ihrem Verwahr befindlichen Akten, Zivilstandsregistern, Sektionsbüchern etc. sich keinen geringeren Stempelpapierformats bedienen dürfen, als jenes zu 21 Kreuzer der Bogen, unter Strafe von 50 Franken für jeden Contraventionsfall." Auffallend sind die vielen Strafbestimmungen, die der Bürgermeister bei Übertretung gesetzlicher Vorschriften persönlich tragen mußte. Eine Abwälzung auf Kosten der Gemeindekasse war nicht möglich. Die Staatsaufsicht sollte in der Verwaltung zu einer einheitlichen und geordneten Geschäftsführung beitragen. Doch zeigen Klagen der vorgesetzten Dienstbehörden, daß es immer wieder zu einer Vernachlässigung der Geschäftsführung in den Bürgermeistereien kam.

Gegenüber der staatlichen Reglementierung bei den Gemeindefinanzen gab die Gemeindeordnung den Gemeinden im Prozeßwesen eine größere Selbständigkeit. Die Gemeinden waren bei Prozessen aufsichtsrechtlich nicht gebunden. Der Gemeinderat konnte sich aber bei schwerwiegenden Problemen mit der Provinzialregierung über die Prozeßaussichten beraten. War der Prozeß dann aufsichtsrechtlich genehmigt, so waren die Ratsmitglieder gedeckt. Wurde der Prozeß aber mutwillig geführt, so waren die Gemeinderatsmitglieder, die für den Prozeß gestimmt hatten, persönlich regreßpflichtig.[64]

Die Gemeindeordnung von 1821 brachte eine völlige Umstrukturierung der rechtsrheinischen Gemeindeorganisationen, vor allem die Aufhebung der rechtlichen Unterschiede der Gemeindebewohner und die Abschaffung der eingesetzten Schultheißen durch gewählte Bürgermeister.[65] In Rheinhessen blieb der Verwaltungsaufbau und die Ordnung des Gemeindehaushalts in der französischen Form bestehen. Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden wurde im Vergleich zum Munizipalsystem eingeschränkt, da die direkte Einmischung in die Angelegenheiten der Gemeinden unterbunden war. Die Wahl der Amtsträger durch die Einwohner war zwar ein liberaler Fortschritt, doch blieb der Gemeinderat sowohl in seinem Arbeitsfeld als auch in seiner Versammlungsfreiheit beschränkt.[66]

Für Rheinhessen war der Spielraum größer als in den rechtsrheinischen Provinzen, da die Mitteinstanz zwischen Gemeinden und Provinzialregierung fehlte. Die Intention der Gemeindeordnung war vor allem eine Rechtsangleichung als Schritt zur Integration der einzelnen Provinzen in den Gesamtstaat. Dabei wurden die in Rheinhessen gültigen Prinzipien auf den Gesamtstaat übertragen. Doch war die Gemeindeordnung von 1821 nur als provisorisches Gesetz gedacht, das seine endgültige Gestalt durch die Praxis erst noch finden sollte. Danach aber sollten die Gemeinden größere Bewegungsfreiheit erhalten.

Es fanden sich aber auch schon früh Kritiker. Hesse sah in der Wahl der Bürgermeister und Gemeinderäte die Gefahr, daß sich „Reibungen, Parteiungen, Intrigen und Feindschaften (bilden), und zwar um so mehr, als jeder Ortsbürger ohne Rücksichtnahme auf Vermögen an denselben beteiligt ist."[67] Außerdem sei der Bürgermeister als Staatspolizeibeamter von der Volksgunst abhängig, was dazu führe, daß er bei Wahlen „den gehäßigsten Leidenschaften preißgegeben" sei, sofern er durch sein Handeln „die Interessen mancher einflußreichen Gemeindeglieder verletzt."[68] Du Thil rügte in seinen Erinnerungen die Tatsache, daß der Bürgermeister vom Volk gewählt wurde.[69] Zunächst seien zwar nur die angesehensten und geachtetsten Männer gewählt worden. Aber durch die Gleichstellung aller Bürger sei das ländliche Proletariat zu einem negativen Faktor geworden, der „lieber seinesgleichen, als einen wohlhabenden, ‚soliden Mann' an der Spitze der Gemeinde" sehen wolle.[70] Dadurch aber werde die Regierung behindert. Diese Kritik war sicherlich berechtigt, doch mußte sich der Prozeß vom gegängelten Untertan zum verantwortlichen Bürger erst langsam entfalten, auch wenn es in der Zwischenzeit zu unerwünschten Erscheinungen kommen sollte, die aber auf Dauer durch das Interesse für das Gemeinwohl vermieden werden konnten.

1829 brachte die Regierung eine Novelle zur Gemeindeordnung im Landtag ein, die aus der Praxis eine Reihe von Verbesserungen aufgenommen hatte und den Gemeinden eine größere Selbständigkeit bringen sollte.[71] So sollte z. B. der Bürgermeister den Gemeinderat zu jeder Zeit und ohne besondere Ermächtigung der Regierungsbehörde einberufen können, in den Fällen, in denen dem Gemeinderat ein gesetzliches Beratungsrecht zustand. Damit sollte das Versammlungsrecht des Gemeinderats liberaler gestaltet werden. Außerdem war vorgesehen, die umständliche Abfolge der Wahlen in den Gemeinden zu vereinfachen. Da aber die unterschiedlichen Vorstellungen von Erster und Zweiter Kammer nicht miteinander in Einklag gebracht werden konnten, erlangte diese Novelle nicht Gesetzeskraft.[72] Dagegen erlangte das Rekrutierungsgesetz von 1830, das dem Gemeinderat eine Erweiterung seiner Funktionen brachte, mit Zustimmung der Zweiten Kammer Gesetzeskraft.[73]

Im Februar 1835 wurde die Kreisverwaltung von den rechtsrheinischen Gebieten auf Rheinhessen übertragen, wo es bisher keine Landräte als Mittelbehörde gab. An der Spitze dieser Mittelbehörde stand der Kreisrat, der die Befugnisse der Provinzialregierung wahrnehmen sollte und eine unmittelbare Staatsaufsicht über die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten seines Kreises übernahm.[74] Der Kreisrat hatte auch Einfluß auf die Bestellung des Bürgermeisters bzw. Beigeordneten. Nachdem der Verwaltungsgerichtshof[75] die Wahl für gültig erklärt hatte, erstellte der Kreisrat ein Gutachten über die drei Bürgermeisterkandidaten, aus denen das Innenministerium den Bürgermeister oder Beigeordneten auswählte.

Die Einengung der kommunalen Selbstverwaltung führte 1848 zu Bestrebungen, die die alte Selbständigkeit zum Ziele hatten. „Unter den 10 Wünschen der Stadt Mainz, deren Erfüllung von dem Großherzoge am 6. März 1848 feierlich zugesagt wurde, war der Wunsch nach ‚einer zeitgemäßen Revision der Gemeindeordnung' und nach ‚freier Gemeindeverwaltung ohne die alles beengende Bevormundung durch Beamte' inbegriffen."[76] Besonders in Mainz fanden die revolutionären Bewegungen des Jahres 1848 fruchtbaren Boden. Der Mainzer Abgeordnete Zitz forderte am 7. März 1848 in der Zweiten Kammer im Auftrage seiner Wähler „volle Frei-

heit des Gemeinde- und Volkslebens ohne den verhaßten Zwang der Polizeigewalt und ohne Bevormundung eines anmaßenden Beamtenstandes."[77] Ziel war die Abschaffung des allmächtigen Kreisrates zugunsten des früheren Provinzialrats in Rheinhessen, was der Mainzer Abgeordnete Aull in der Zweiten Kammer forderte.[78]

Die demokratische Bewegung forderte für die Gemeinden

- die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter,
- die selbständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten,
- die selbständige Regelung des Gemeindehaushalts,
- die Öffentlichkeit der Verhandlungen des Gemeinderates.

Die wesentlichste Auswirkung der Bewegung von 1848 war für Rheinhessen die Zurücknahme der unbeliebten Institution der Kreisräte.[79] Durch Gesetz vom 31. Juli 1848 wurden diese Organe aufgelöst sowie die Einteilung des Landes in Kreise zurückgenommen.[80] Statt dessen wurde das Land in Regierungsbezirke eingeteilt, an deren Spitze eine kollegiale Regierungskommission trat. Der Bezirksrat sollte nun die Entscheidung über die wichtigsten Gemeindeangelegenheiten treffen. Außerdem wurde der Administrationsjustizhof für Rheinhessen aufgehoben. Seine Kompetenzen gingen auf den Bezirksrat über.[81] Die Regierung versprach zugleich, die Gemeindeordnung zum Bestandteil der Verfassung zu machen, wozu es trotz entsprechender verfassungsrechtlicher Vorschrift nicht gekommen war. Daraus ergab sich gleichzeitig die Hoffung nach einer neuen Gemeindeordnung mit mehr kommunaler Selbstverwaltung.

3. Die Reaktionsgesetze 1852–1858

Alle Zusagen und Versprechen der Regierung und des Erbgroßherzogs, die unter dem Druck der revolutionären Ereignisse gegeben worden waren, wurden nun zurückgenommen. Statt dessen versuchte die Regierung mit Reaktionsgesetzen den freiheitlichen Regungen Einhalt zu gebieten. Dazu gehörte die Wiedereinführung der Kreisräte 1852, womit gleichzeitig eine Beschränkung der Kompetenzen der Bezirksräte verbunden war.[82]

Die Hoffnung auf eine neue Gemeindeordnung erfüllte sich nicht. Vielmehr wurde die verhältnismäßig demokratische Gemeindeordnung von 1821 schrittweise (1852 und 1858) dahingehend abgeändert, daß eine Stärkung der Bürokratie und eine weitgehende Kontrolle der Gemeinden erzielt wurde.[83] Die Regierung legte 1851 statt einer völlig neuen Gemeindeordnung nur eine teilweise Änderung der bestehenden Gesetzgebung vor, deren Kern die Bildung des Gemeindevorstandes und die Wahl des Gemeinderates betraf. Damit ging die Regierung vom Bestehenden nicht weiter ab als unbedingt notwendig.

Die Gesetzesnovellierung vom 8. Januar 1852 sollte der Regierung eine größere Freiheit bei der Ernennung des Bürgermeisters bringen und gleichzeitig eine Möglichkeit eröffnen, den Gemeinderat aufzulösen. Damit sollte der Gemeinderat von der Regierung abhängig werden. Im einzelnen sah der Gesetzentwurf vor, den Bürgermeister aus den Mitgliedern des Gemeinderates zu entnehmen. Die Beteiligung der Gemeinde an der Auswahl des Bürgermeisters war nur indirekt über die Wahl des Gemeinderates möglich. Ebenso sollte mit der Ernennung der Beigeordneten verfahren werden. Schließlich gelang es der Zweiten Kammer durchzusetzen, daß die Regierung den Bürgermeister nur aus den Reihen des Gemeinderates auswählen konnte.[84]

Ferner erhielt die Regierung das Recht, den Bürgermeister im Verwaltungswege zu entlassen, ohne daß durch ordentliche Gerichte eine Verurteilung wegen Unfähigkeit zur Ausübung eines Gemeindeamtes vorgesehen war. Als Entlassungsgründe sollten gelten: Dienstunfähigkeit, fortgesetzte Nachlässigkeit, Ungehorsam im Dienst, ein nicht zu vereinbarendes Benehmen mit der Dienstehre. Dazu sollte der Bürgermeister zwar gehört werden, er hatte jedoch keine Möglichkeit, eine gerichtliche Überprüfung des Regierungsaktes vornehmen zu lassen.[85] Da die Entlassungsgründe sehr vage waren und gerichtlich nicht überprüfbar waren, konnten sie ziemlich willkürlich angewandt werden.

In ähnlicher Weise wollte die Regierung das Auflösungsrecht gegenüber dem Gemeinderat praktizieren. Grundsätzlich akzeptierte die Kammer zwar den Wunsch der Regierung, doch legte sie folgende Bedingungen fest, nach denen eine Auflösung des Gemeinderates möglich sein sollte:

- falls der Gemeinderat gesetzeswidrige Beschlüsse faßt und diese verteidigt,
- falls er vorsätzlichen und fortwährenden Ungehorsam gegenüber der Regierung betreibt,
- falls er sich mehrheitlicht weigert, das Amt des Bürgermeisters oder Beigeordneten zu übernehmen.

+ In Gemeinden mit weniger als 30 Wählern muß 1/3 der Gemeinderäte aus der am höchsten besteuerten Hälfte der wählbaren Bürger kommen.
++ Alle 3 Jahre wird 1/3 der Gemeinderäte neu gewählt.
+++ Jede Steuerklasse wählt 1/3 der Gemeinderäte.

Abbildung 2
Gemeindeorganisation im Großherzogtum Hessen-Darmstadt nach der Novellierung der Gemeindeordnung vom 8. Januar 1852

Doch sollte der Auflösung zunächst eine gerichtliche Untersuchung durch den wiederbelebten Administrationsjustizhof vorausgehen, der bei Vorliegen einer dieser Bedingungen den Auflösungsantrag bei der Regierung stellen kann.[86] Mit der Auflösung des Gemeinderates soll gleichzeitig die Entlassung des Bürgermeisters verbunden sein. Die Reaktionsgesetze waren „ein Produkt der Furcht vor der Demokratie, die seit dem Jahre 1848 der Regierung . . . Veranlassung zur Beunruhigung gab."[87]

Die Beigeordneten sollten nach den Vorstellungen der Regierung wie der Bürgermeister Sitz und Stimme im Gemeinderat erhalten. Deutlich zeigte sich das Bestreben der Regierung, die soziale Zusammensetzung der Gemeindevertretung dahingehend zu ändern, daß der Einfluß der Begüterten gestärkt wurde.[88] Dies wollte die Regierung dadurch erreichen, daß den Forensen (Ausmärker) ein Gemeindewahlrecht zugestanden wurde und große Grundbesitzer kraft Gesetzes vertreten sein sollten. Gedacht war an diejenigen Grundbesitzer, die mehr als ein Viertel der in der Gemeinde aufzubringenden direkten Steuern zu entrichten hatten. Da sich zwischen Erster und Zweiter Kammer in dieser Frage keine Einigung herbeiführen ließ, wurde zunächst das Wahlrecht der Forensen und die Mitgliedschaft des Großgrundbesitzes im Gemeinderat zurückgestellt.

Die wichtigste Änderung war die völlige Umgestaltung des Gemeindewahlrechtes im reaktionären Sinne. War 1821 nur das Ortsbürgerrecht Voraussetzung der aktiven Wahl, so war nun vorgesehen, die Zusammensetzung des Gemeinderates durch Zensus und Dreiklassenwahlrecht zu beeinflussen. Voraussetzung für das aktive Wahlrecht zum Gemeinderat sollten sein:

- hessisches Staatsbürgerrecht[89],
- Vollendung des 25. Lebensjahres,
- Entrichtung von Personalsteuern oder ihre Befreiung.[90]

Ausgeschlossen vom aktiven Wahlrecht waren Personen, die rechtskräftig wegen krimineller Delikte verurteilt waren, Beamte, die wegen Dienstvergehen rechtskräftig bestraft waren, Landstreicher und Bettler, Personen, die Armenunterstützung bezogen.[91]

Die Rechtsgültigkeit der Wählerliste wurde vom Kreisrat peinlich überprüft. So stellte er für die Gemeinderatswahl des Jahres 1855 in Elsheim fest, daß die Wählerliste zwei Namen von Wählern enthielt, die durch das Großherzogliche

Bezirksgericht in Mainz rechtskräftig verurteilt worden waren. Diese Personen mußten auf Anordnung des Kreisrates gestrichen werden.[92] Weiterhin erhob der Kreisrat den Vorwurf, die Wählerliste sei unvollständig, da viele Grundbesitzer, die nicht Ortsbürger waren, dort nicht aufgeführt wurden. Dieser Umstand wurde durch einen Vergleich der Wählerliste mit der Grundliste beim Steuerkommissariat Ober-Ingelheim deutlich. Der Kreisrat verpflichtete den Ortsbürgermeister von Elsheim, diese Mängel zu beseitigen und eine neue ordnungsgemäße Wahlliste in Bingen vorzulegen.

Wenig später erfolgte erneut eine Beanstandung der Wählerliste, weil die Wahlkommission es in einem Falle versäumt hatte, „sich bezüglich der angeblichen Verurteilung von Georg Mangold II. genau zu verlässigen, zumal derselbe bei der vorhergehenden Wahl nur um deswillen gestrichen wurde, weil er damals keine Personalsteuer zahlte. Da ferner die Wahlkommission bezüglich der Bestrafung keine Gewißheit erlangen kann, muß derselbe, da er . . . 8 Kreuzer 1 Pfennig Personensteuer zahlt . . . in die Grundliste aufgenommen werden, da . . . kein anderer Grund zu dessen Ausschließung nach § 2 (1 bis 8) vorliegt."[93] Nachdem zwar zwischenzeitlich die kreisrätlichen Monita behoben waren, setzte der Kreisrat aber als Folge der bürokratischen Unzulänglichkeiten für die anstehende Gemeinderatswahl einen Regierungskommissar ein, um die Wahlen ordnungsgemäß abzuwickeln.[94]

Vom passiven Wahlrecht waren Militärpersonen, Geistliche und Lehrer, Beamte, welche zu einer der Gemeinde vorgesetzten Verwaltungsbehörde gehörten, sowie Justizbeamte ausgeschlossen.[95]

Das Wahlgesetz vom 3. September 1849 bestimmte für die Landtagswahlen das Dreiklassenwahlrecht. Der neue Gesetzentwurf zur Novellierung der Gemeindeordnung sah auch für die Wahl des Gemeinderates dieses Prinzip vor. Die Wähler wurden in drei Abteilungen eingeteilt, gemäß der von ihnen zu entrichtenden Summe der direkten Steuern.[96] Ausgangspunkt ist die Gesamtsumme der von allen Wählern zu zahlenden direkten Steuern. Die Wähler, welche das höchste Drittel dieser Gesamtsumme aufbringen, bilden die 1. Klasse. Die 2. Klasse besteht aus den Wählern, die das 2. Drittel der Gesamtsteuersumme entrichten. Die 3. Klasse bringt das letzte Drittel der Steuersumme auf. Das Gesetz bestimmte, daß jede Steuerklasse ein Drittel der zu wählenden Gemeinderatsmitglieder wählt.

Nach dem Gesetz zur Bildung der Ortsvorstände vom 3. Mai 1858 sollte der Grundbesitzer, der mehr als ein Viertel der in der Gemeinde aufzubringenden Grundsteuern zahlte, ohne Wahl kraft Gesetzes Sitz und Stimme im Gemeinderat erhalten. War diese Bedingung nicht erfüllt, so ging dieses Recht auf den höchstbesteuerten Grundbesitzer über, sofern dieser über ein Grundsteuerkapital von mindesten 1500 Gulden verfügte. Die Ausübung von Sitz und Stimme im Gemeinderat war ein Recht, nicht aber eine Pflicht.[97] Ist die Gemeinde selbst der Höchstbesteuerte, so bleibt ihr Steuerkapital unberücksichtig, und es tritt derjenige in den Gemeinderat ein, der nach ihr diese Bedingung erfüllt.

Problematisch allerdings war, daß der Grundbesitzer, welcher das Recht auf Sitz und Stimme im Gemeinderat hatte, vom Bürgermeisteramt ausgeschlossen war, da nach dem Gesetz von 1852 der Bürgermeister aus den gewählten Mitgliedern des Gemeinderates ernannt wird. Schließlich wurde nach Beratungen in der Zweiten Kammer die Möglichkeit eingeräumt, daß sich ein solcher Grundbesitzer der Gemeinderatswahl stellen kann und bei erfolgreicher Wahl das ihm kraft Gesetz zustehende Recht suspendiert werden kann, um ihm die Chance zu geben, zum Bürgermeister ernannt zu werden.[98] Der Grundbesitzer sollte das Recht haben, entweder seine Funktionen kraft Gesetzes im Gemeinderat in eigener Person wahrzunehmen, oder einen ständigen Vertreter zu benennen, der seine Rechte mittels einer Generalvollmacht ausüben konnte. Allerdings war festgelegt, daß der Vertreter nicht Mitglied des Gemeinderates sein kann, da die Bestimmungen des Gesetzes von 1852 ausschlossen, daß ein Mitglied des Ortsvorstandes mehr als eine Stimme führen könne. Damit die Auswahl des Vertreters nicht zu Auswüchsen führen würden, wurde festgelegt, daß er die zum Eintritt in den Gemeinderat erforderlichen Eigenschaften besitzen mußte. Wenn der Grundbesitzer oder dessen Vertreter auf Einladung zur Gemeinderatssitzung nicht erscheint, wozu er nicht verpflichtet ist, so berührt dies nicht die Gültigkeit der Beratung oder die Beschlüsse, da die Beschlußfähigkeit des Gemeinderates nur an die Zahl der gewählten Gemeinderatsmitglieder gebunden ist.

Außerdem wurde den Forensen das Wahlrecht zum Gemeinderat zugebilligt, sofern sie seit einem Jahr Grundbesitz in der Gemeinde haben und soviel Steuern zahlen wie Wähler der I. Steuerabteilung oder im Jahr vorher ein Wohnhaus erworben haben. Voraussetzung für das Wahlrecht der Forensen war der Besitz des Staatsbürgerrechts nach Art. 14 der hessischen Verfassung und die Vollendung des 25. Lebensjahres. Damit verzichtete die Regierung auf das Ortsbürgerrecht als wesentliche Voraussetzung der Wählbarkeit.[98a]

Die vorliegenden Unterlagen zur Wahl von Vertretern der Forensen in der Gemeinde Elsheim zeigen, daß in den Jahren 1884–1889 keiner der wahlberechtigten Forensen die Wahlmöglichkeit wahrgenommen hat. Statt dessen bestimmte der Kreisrat von Bingen: „Da nicht gewählt, so ist Wilhelm Schott V. aus Essenheim als höchstbesteuerter Forense zuzuziehen und hiervon zu benachrichtigen."[99] Von den 362 wahlberechtigten Ausmärkern waren 1884 240 aus Essenheim, 51 aus Schwabenheim, 25 aus Stadecken und der Rest aus 20 Städten und Gemeinden.[100]

Nach der Gemeindeordnung von 1821 hatte der Gemeinderat mehr Befugnisse als ‚nur' Mitaufsicht und Kontrolle. Dagegen war der Bürgermeister nur das ausführende Organ der Gemeindeverwaltung. Nach 1848 verlor der Gemeinderat mehr und mehr seine Funktion als Gemeindevertretung, die den Bürgermeister kontrolliert. Statt dessen wurde er zu einer Einrichtung, die ihre Unabhängigkeit verloren hatte. Da der Gemeinderat außerdem in seiner sozialen Zusammensetzung durch die Regierung gesteuert wurde, konnte er den Willen der Gemeinde nicht mehr repräsentieren.

Ähnlich wie den Bürgermeister wollte die Staatsregierung auch die Gemeinderatsmitglieder der Disziplinargewalt des Staates unterwerfen.[101] Jeder, der ein Gemeindeamt bekleidet, wurde als öffentlicher Diener betrachtet. Damit galten die Gemeinderäte als mittelbare Staatsbeamte. Am 31. Januar 1850 wurde eine Verordnung publiziert, mit der festgelegt wurde, daß gegen Gemeinderatsmitglieder, die ihre Pflicht verletzten oder ihren Aufgaben nicht nachkamen, Geldstrafen bis zu 5 Gulden verhängt werden konnten.[102] Die Regierung vertrat den Standpunkt, daß das Amt des Gemeinderatsmitglieds zu den Gemeindeämtern im Sinne des Art. 439 des Strafgesetzbuches gehöre, daß der Gemeinderat als eine Behörde zu betrachten sei und jedes Mitglied demzufolge ein Beamter sei, welcher der Disziplinargewalt des Staates unterstehe.

Damit aber war der Gemeinderat endgültig nicht mehr eine Gemeindevertretung, sondern bloßes staatliches Vollzugsorgan. Die Mittel, die zu dieser Denaturierung des Gemeinderates führten, waren das Auflösungsrecht der Regierung gegenüber dem Gemeinderat, das Dreiklassenwahlrecht, die Beschränkung des Wahlrechts, die Bevorzugung des Großgrundbesitzes und die Aufhebung des Ortsbürgerrechts als Bedingung für die Wahlrechte.

4. Die Gemeindeordnung vom 15. Juni 1874

Bereits seit 1866/68 waren im Landtag Bestrebungen im Gange, die Gemeindeordnung von 1821 hinsichtlich einer besonderen Städteordnung zu ändern, da eine Gleichstellung von Land- und Stadtgemeinden sich als nicht günstig erwiesen hatte. Am 31. Januar 1873 legte die Regierung ein Gesetzespaket vor, das sich mit der inneren Verwaltung und der Vertretung der Kreise und Provinzen beschäftigte sowie eine Städte- und Landgemeindeordnung vorsah. Da sich die Bedürfnisse und Interessen der Städte gegenüber den Landgemeinden geändert und wirtschaftliche und soziale Veränderungen stattgefunden hatten, war eine jeweils spezifische Kommunalordnung für Städte und Gemeinden notwendig.

Es fanden Überlegungen statt, ob dem Gemeinderat ein Einzelbürgermeister oder ein kollegialer Magistrat als ausführende Behörde zur Seite gestellt werden sollte. Nachdem Vor- und Nachteile der beiden Systeme diskutiert waren, entschied sich die Regierung für die rheinische Städteordnung, die den Einzelbürgermeister kannte.[103] Der Bürgermeister sollte von mindestens zwei Beigeordneten unterstützt werden, die mit einzelnen Geschäftsbereichen ausgestattet werden sollten. Auf Antrag der Stadtverordnetenversammlung (Stadtrat) sollte mit Genehmigung des Innenministeriums die städtische Verfassung mit kollegialem Magistrat eingeführt werden können bei Städten mit über 10 000 Einwohnern.[104]

Da eine umfassende Revision der hessischen Kommunalordnung vorgesehen war, die die Kreise und Provinzen nicht nur als staatliche Verwaltungsbezirke vorsah, sondern auch als kommunale Selbstverwaltungsorgane mit weitgehender Beteiligung an der Staatsverwaltung akzeptierte, mußte eine von Grund auf neue Gesetzgebung vorgenommen werden, die die Landgemeinden einschloß.

Außerdem schien es sinnvoll, bei der Wahl des Gemeinderats auch in kleineren Gemeinden das Dreiklassenwahlrecht zu beseitigen. Die Wahl des Bürgermeisters sollte zum Ausdruck bringen, daß er das Vertrauen seiner Mitbürger genoß. Er sollte ebenso wie die Beigeordneten direkt von den stimmfähigen Einwohnern der Gemeinde gewählt werden. Aber im Gegensatz zu den Gesetzen von 1821 und 1852 sollte der Bürgermeister nicht mehr Mitglied der Gemeindevertretung sein.[105] Die Mitglieder der Gemeindevertretung können nicht gleichzeitig Bürgermeister oder Beigeordnete sein.

Der Bürgermeister wird zwar von der Gemeinde gewählt, muß aber vom Kreisrat bestätigt werden, bei den Städten vom Großherzog. Der Bürgermeister führt den Vorsitz des Gemeinderates, obwohl er nicht mehr dessen Mitglied ist. Bei Stimmengleichheit sollte die Stimme des Bürgermeisters, der Sitz und Stimme im Rat hat, ausschlaggebend sein. Der Bürgermeister hat das Recht und die Pflicht, „einen Beschluß der Gemeindevertretung, der deren Befugnisse überschreitet, gesetz- oder rechtswidrig ist, zu beanstanden."[106] Bleibt der Gemeinderat bei seiner Entscheidung, muß der Bürgermeister die Entscheidung des Kreisausschusses einholen. Der Kreisrat kann den Bürgermeister zur Beanstandung der Beschlüsse veranlassen.

Ferner hatten Kreisrat und Provinzialausschuß über die Rechtsgültigkeit der Wahlen zu entscheiden. Die Bürgermeisterwahl des Jahres 1883 wurde von 5 Bürgern der Gemeinde Elsheim unter Führung von zwei Gemeinderatsmitgliedern angefochten.[107] Als Gründe wurden Verfahrensfehler angegeben sowie die Tatsache, daß ein Wähler, der rechtskräftig wegen Urkundenfälschung zu einer Gefängnisstrafe verurteilt worden war, an der Wahl mitgewirkt hatte. Diesem Einspruch wurde vom Kreisausschuß stattgegeben. Die Wahl wurde 7 Wochen später wiederholt.[108] Eine ähnliche Wahlanfechtung erfolgte 1886 gegen die Gemeinderatswahl in Elsheim vom 18. September 1886 durch das Gemeinderatsmitglied Konrad Krug II. (siehe Abbildung).[108a] Krugs Einwände konnten aber nicht bewiesen werden, vielmehr waren dies Gerüchte, die er vom Hörensagen kannte. In letzter Instanz wurde der Einspruch Krugs im Juli 1887 abgewiesen.[108b]

Die Hauptaufgabe des Gemeinderats war die Vertretung der Gemeindeangehörigen gegenüber dem Exekutivorgan der Gemeinde, um dieses zu beschränken und zu beaufsichtigen. Die Gemeindevertretung darf ihre Beschlüsse nicht selbst ausführen, sondern sie muß die Verwaltung bei der Ausführung der Beschlüsse und der Verwendung der Gemeindeeinnahmen kontrollieren. Dazu hatte der Gemeinderat das Recht der Akteneinsicht und die Möglichkeit, Ausschüsse für besondere Angelegenheiten zu bilden.[109] Der Gemeinderat beschließt über alle Gemeindeangelegenheiten soweit diese nicht ausdrücklich dem Bürgermeister zugewiesen sind.[110]

Für die Wahl des Gemeinderates wurde das Dreiklassenwahlrecht aufgegeben.[110a] Aber um zu vermeiden, daß die geringstbesteuerte Klasse im Gemeinderat eine Mehrheit erhielt, wurde festgelegt, daß die Hälfte der Gemeindevertretung aus dem höchstbesteuerten Drittel der Wählbaren entnommen werden mußte.[111] Wenn sich unter den gewählten Mitgliedern des Gemeinderates das vorgeschriebene Quorum nicht befindet, wird die Wahl vom Kreisrat beanstandet und vom Kreisausschuß für ungültig erklärt.[112]

Der Gemeinderat ist beschlußfähig, wenn zwei Drittel der Mitglieder erschienen sind, abge-

Umschrift des nebenstehenden Briefes

Elsheim 21. September 1886

An
Großh(erzogliche) Bürgermeisterei Elsheim.

Erhebe hiermit gegen die am 18. Sept. dieses Jahres stattgehabte Gemeinderatswahl Einspruch, und zwar aus folgenden Gründen:
Erstens wurde mir nicht mitgeteilt, wann und wo die Wahl abgehalten werden sollte,
zweitens soll kein Wahlvorsitzender gewählt worden sein und drittens soll verschiedenen Wählern im Wahllokal Wein verabreicht worden sein.
Ersuche deshalb Großh. Bürgermeisterei Elsheim dieses den Wahlakten beizufügen, zur gefälligen Entscheidung höherer Behörden.

K. Krug II.

Elsheim, 21. September 1886.

an

Großh. Bürgermeisterei Elsheim.

Erhebe hiermit gegen die am 18. Sept. dieses Jahres stattgehabte Gemeinderatswahl Einspruch, und zwar aus folgenden Gründen:
Erstens wurde mir nicht mitgetheilt, wann und wo die Wahl abgehalten werden sollte,
zweitens soll kein Wahlvorsitzender gewählt worden sein und drittens soll verschiedenen Wählern im Wahllokal Wein verabreicht worden sein.
Ersuche deshalb Großh. Bürgermeisterei Elsheim dieses den Wahlakten beizufügen, zur gefälligen Entscheidung höherer Behörden.

K. Krug II.

stimmt haben und das Beschlußprotokoll der Gemeinderatssitzung unterzeichnet haben.[113] Die Abwesenheit des Beigeordneten konnte die Gültigkeit der Beratung und der Beschlüsse nicht berühren. Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, können nur beraten werden, wenn im Stadtrat wenigstens zwei Drittel der Mitglieder anwesend sind und alle sich für die Aufnahme aussprechen.[114] Im Gemeinderat dagegen konnten solche Themen zwar beraten werden, aber es konnte nicht über sie beschlossen werden.[115] Wie bereits in den Ordnungen von 1821 und 1854 sollten Gemeinderatsmitglieder und Stadtratsmitglieder nicht in eigener Sache beraten oder abstimmen können. Außerdem war vorgesehen, daß Gemeinderat und Stadtrat so oft wie nötig tagen konnten. Damit war endlich eine Forderung des Landtages seit 1821 erfüllt worden. Nach der alten Gemeindeordnung war es dem Gemeinderat nur gestattet, zu einer bestimmten Zeit des Jahres und ansonsten nur ausnahmsweise zusammenzutreten.

Die Wahl von Stadtrat und Gemeinderat erfolgte auf 9 Jahre. Jeweils nach 3 Jahren erfolgte eine Partialerneuerung, wobei die 3 zu ersetzenden Gemeinderäte durch Los zu bestimmen waren. Zu sofortigen Ersatzwahlen sollte es kommen, wenn ein Mitglied der Gemeindevertretung zum Bürgermeister oder Beigeordneten gewählt wurde und damit aus dem Gemeinderat ausschied. In den Städten dagegen sollte das ausscheidende Mitglied der Stadtverordnetenversammlung erst bei der nächsten regulären Ergänzungswahl ersetzt werden.[116]

Bereits die Gesetze von 1852 und 1858 hatten den Grundsatz der ausschließlichen Wählbarkeit für Ortsbürger modifiziert und bestimmten Gruppen von Ortsfremden die Stimmberechtigung und Wählbarkeit zugestanden. Das Wahlrecht war an folgende Bedingungen geknüpft:

- das Ortsbürgerrecht,
- die deutsche Reichsangehörigkeit,
- männliche Einwohner über 25 Jahren,
- Wohnsitz in der Gemeinde,
- Zahlung der Einkommenssteuer.

Ausgenommen von der Stimmberechtigung sollten Personen sein,

- die unter Vormundschaft stehen,
- die Konkursschuldner sind,
- die strafrechtlich von der Stimmberechtigung ausgeschlossen sind,
- die Armenunterstützung beziehen,
- die direkte Steuern schulden.

Wählbar sollte jeder Stimmberechtigte sein, der nicht durch Verurteilung die bürgerlichen Ehrenrechte verloren hat. Aktive Staatsbeamte benötigen die Einwilligung ihrer vorgesetzten Dienstbehörde zur Annahme eines Stadtverordnetenamtes.[117]

Das Amt des Gemeinderates bzw. Stadtrates war ein unbesoldetes Ehrenamt, das der Gewählte nur in begründeten Ausnahmefällen ablehnen konnte:

- bei anhaltender Krankheit,
- bei häufiger beruflich bedingter Abwesenheit,
- bei Vollendung des 60. Lebensjahres,
- wenn bereits ein öffentliches Amt ausgeübt wurde,
- bei besonderen Verhältnissen.

Die Weigerung zur Annahme des Amtes ohne hinreichende Gründe sollte die Möglichkeit zu Strafen eröffnen. Danach sollte der Gewählte für 3 bis 6 Jahre auf Beschluß des Gemeinde- oder Stadtrates das Ortsbürgerrecht und damit das aktive und passive Wahlrecht verlieren. Außerdem sollte der Stadt- oder Gemeinderat eine finanzielle Strafe bis zu einem Viertel der Kommunalsteuer bei Amtsverweigerung verhängen können. Falls ein Mitglied der Gemeindevertretung die Wahlfähigkeit verliert, scheidet es sofort aus.

Die Zweite Kammer vertrat die Ansicht, daß das Gesetz vom 3. Mai 1858, das dem Höchstbesteuerten Sitz und Stimme im Gemeinderat und in der Stadtverordnetenversammlung zugestand, durch das Forensengesetz von 1872 außer Kraft gesetzt worden sei und außerdem im Widerspruch stehe zur Gemeindeordnung vom 15. Juni 1874.[118] Die Zweite Kammer vertrat den Standpunkt, daß nach den beiden Gemeindeordnungen die Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung festgelegt und zwingend vorgeschrieben sei, und daß außerdem die Mitglieder des Gemeinderates zu wählen seien. Doch mit dieser Ansicht konnte sich die Zweite Kammer nicht durchsetzen.[119] Die Regierung hielt weiter an der Rechtmäßigkeit des Gesetzes von 1858 fest.

Zwar wurde das Recht des Höchstbesteuerten, mit Sitz und Stimme im Gemeinderat vertreten zu sein, tatsächlich in vielen Städten und Landgemeinden angewandt, aber es erhob sich auch Widerspruch. Der Gemeinderat von Bingen schloß 1877 den höchstbesteuerten Grundbesitzer aus

+ 50 % der Gemeinderäte müssen aus dem am höchsten besteuerten Drittel der wählbaren Bürger kommen.
++ Alle 3 Jahre wird 1/3 der Gemeinderäte neu gewählt.

Abbildung 3
Gemeindeorganisation im Großherzogtum Hessen-Darmstadt nach der Gemeindeordnung vom 15. Juni 1874

dem Gemeinderat aus. Begründet wurde dies mit Art. 87 der Landgemeindeordnung als Disziplinarmaßnahme, weil der Betroffene seit seiner Installierung 1874, gegen die der Bürgermeister Protest eingelegt hatte, an keiner von 59 Sitzungen teilgenommen und sich auch nicht entschuldigt hatte. Lediglich an 2 von 16 Ausschußsitzungen einer Verwaltungsdeputation hatte er teilgenommen.[120] Gleichzeitig mit dem Ausschluß aus dem Gemeinderat wurde dem Höchstbesteuerten für 3 Jahre die Ausübung seines Ortsbürger- und Stimmrechts verweigert. Der Ausschluß wurde damit begründet, daß das Gesetz vom 3. Mai 1858 „als ein Nachtrag des Gesetzes vom 8. Januar 1852 anzusehen und letzteres durch Art. 100 der neuen Landgemeindeordnung (von 1874) aufgehoben worden sei . . ."[121] Diese Entscheidung des Gemeinderats wurde von dem Betroffenen beim Kreisausschuß des Kreises Bingen angefochten. Der Kreisausschuß verwarf die Rechtsgültigkeit des Gemeinderatsbeschlusses und begründete dies damit, daß das Gesetz von 1858 nicht aufgehoben worden sei, da es sich um eine ‚lex specialis' handele.[122] Außerdem sei der Disziplinarartikel 87 der Landgemeindeordnung nicht anwendbar. Daraus ergab sich, daß alle Beschlüsse des Gemeinderates, die unter Ausschluß des Höchstbesteuerten zustande gekommen waren, für nichtig erklärt wurden.[123] Dagegen erhob der Gemeinderat von Bingen Einspruch vor dem Provinzialausschuß. Doch auch hier wurde die Entscheidung des Kreisausschusses bestätigt.[124] Auf Beschluß des Gemeinderates wurde auf einen Rekurs beim Innenministerium gegen das Urteil des Kreis- und Provinzialausschusses verzichtet.[125] Im Jahre 1909 trat in Mainz ein ähnlicher Fall auf, der aber rechtlich nicht mehr ausgetragen wurde.[126]

Die Staatsaufsicht über die Gemeinden verblieb weiterhin beim Kreisrat. Er nahm diese Aufgabe u. a. durch Rundreisen im Kreisgebiet wahr. Dabei wurde vor allem die Verwaltungstätigkeit des Bürgermeisters überprüft. In einem Visitationsbericht des Kreisrates an den Bürgermeister von Elsheim von 1890 heißt es u. a.: „Bei der am 21. 1. Mts. vorgenommenen Rundreise haben wir uns genau wieder überzeugt, daß Sie sich bestreben, das Gemeindeeigentum in gutem Stand zu erhalten . . ., allein es finden sich . . . noch mehrfach Mängel . . . Vor allen Dingen ist Ihre Registratur dadurch in vorschriftsmäßigen Stand zu setzen, daß Sie nicht mehr Jahre lang die Akten zusammenkommen lassen, sondern sie in kürzeren Zwischenräumen sichten, ausscheiden und in die Faszikel einlagern und daß Sie die Akten der Erledigung auf denselben notieren."[127]

1885 war die erste Novellierung der Gemeindeordnung notwendig, weil die Steuergesetzgebung im Großherzogtum Hessen geändert wurde. Art. 35 des neuen Einkommenssteuergesetzes

legte fest, daß die Einkommen unter 500 Mark von der Einkommenssteuer befreit sein sollten. Das bedeutete eine Änderung der Landgemeindeordnung und Städteordnung, da das aktive und passive Wahlrecht von der Zahlung der Einkommenssteuer abhängig gemacht wurde. Damit die Bürger mit weniger als 500 Mark Einkommen ihr Wahlrecht nicht verloren, mußte die Gemeindeordnung dahingehend geändert werden, daß nun diejenigen stimmfähig waren,

- die Ortsbürger waren und in der Gemeinde wohnten,
- die als männliche Einwohner das 25. Lebensjahr erreicht, deutsche Reichsangehörige waren und seit 2 Jahren in der Gemeinde lebten,
- die kommunalsteuerpflichtig waren.

Die von der Staatssteuer befreiten Einkommen unter 500 Mark sollten aber zur Gemeindesteuer herangezogen werden. Dagegen sollte vom Wahlrecht ausgeschlossen bleiben, wer mit der Entrichtung der Kommunalsteuer länger als 2 Monate im Verzug war.[128]

1894 erfolgte eine weitere Novellierung, die nun neben den Stadtverordneten auch den Bürgermeistern und Beigeordneten bei Behandlung ihrer privaten Angelegenheiten zur Auflage machte, sich von den Beratungen und Abstimmungen in der Stadtverordnetenversammlung und den Ausschüssen während der betreffenden Verhandlungen zu entfernen.[129]

Auf Antrag des Mainzer Oberbürgermeisters wurde 1897 Art. 88 der Städteordnung geändert.[130] Die Rechnungsprüfung sollte nun in öffentlicher Sitzung in Anwesenheit von Bürgermeister und Beigeordneten erfolgen, wobei deren Stimmrecht ruhen sollte. Die ältere Fassung sah vor, daß Bürgermeister und Beigeordnete die Sitzung verlassen mußten, damit eine freie und rückhaltlose Aussprache der Gemeindevertretung möglich war. Es habe sich nämlich gezeigt, so der Mainzer Antrag, daß sich die Stadtverordnetenversammlung und die Gemeindevertretung außerstande sahen, über Punkte, die einer näheren Erläuterung bedurften, die notwendige Aufklärung sofort zu erhalten. Die Zweite Kammer erkannte diese Argumente an und beschloß die Änderung des Art. 88.

Zwischen 1891 und 1909 wurden verschiedene Entwürfe zu einer neuen Gemeindeverfassung in der Zweiten Kammer vorgelegt und diskutiert. Dabei wurde stärker die Rolle des Gemeinderates als beschließendes und kontrollierendes Organ herausgestellt. Dagegen wurde der Bürgermeister stärker als ausführende Behörde akzentuiert. Im Laufe der Zeit setzte sich die Zweite Kammer mit ihrer Forderung gegenüber der Regierung durch, dem höchstbesteuerten Grundbesitzer nicht mehr Sitz und Stimme im Gemeinderat kraft Gesetzes zu verleihen. Begründet wurde dies damit, daß die geltenden Vorschriften ein unzeitgemäßes Privileg des Großgrundbesitzes gegenüber anderen Steuerzahlern sei, „das unter den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr als berechtigt angesehen werden könne."[131] Ähnlich wurde eine Beseitigung des Forensenwahlrechtes gefordert. Infolge verschiedener Differenzen zwischen Erster und Zweiter Kammer einerseits bzw. der Regierung und der Zweiten Kammer andererseits konnte eine neue Gemeindeordnung nicht verabschiedet werden.

5. Die Gemeindeordnung vom 8. Juli 1911

Nach langen Diskussionen zwischen der Regierung und der Zweiten Kammer konnte 1911 endlich eine neue Gemeindeordnung und eine Städteordnung verabschiedet werden. Die Gemeindeordnung von 1874 sollte den Bedingungen des 20. Jahrhunderts angepaßt werden. Die Veränderungen der Sozial- und Wirtschaftsstruktur sollten sich nun in der neuen Gesetzgebung niederschlagen.[132]

Die Gemeinde wurde nicht mehr als langer Arm der Regierung und der Staatsverwaltung betrachtet, sondern in ihre Rolle als lokale Selbstverwaltungskörperschaft erstmals von der Staatsregierung in Darmstadt akzeptiert. Beschränkungen der Arbeit des Gemeinderates wurden weitgehend aufgehoben, aber die kommunale Aufsicht durch den Kreisrat blieb bestehen, wenn auch in gemilderter Form.

Die Landgemeindeordnung sah ebenso wie die von 1874 vor, daß jedes Gemeindemitglied, das für den Gemeinderat wählbar ist, zur Übernahme eines Mandates als Gemeinderatsmitglied, Beigeordneter oder Mitglied in Deputationen verpflichtet war.[133] Nur triftige Gründe konnten zur Ablehnung eines Mandates führen. Diese waren bereits in der Gemeindeordnung von 1874 festgelegt, ebenso die Sanktionen, nur daß die Geldstrafe statt ein Viertel der Kommunalsteuer jetzt bis zu 500 Mark betragen konnte.[134] Allerdings waren nun in verstärktem Maße rechtsstaatliche Überprüfungsmöglichkeiten für den betroffenen Bürger eingebaut, die einer administrativen Willkür vorbeugen sollten.[135]

Der Gemeinderat besteht aus 9 bis 18 Ratsmitgliedern, von denen mindestens die Hälfte aus dem höchstbesteuerten Drittel der zum Gemeinderat wählbaren Bürger kommen mußte.[136] Damit hatte das Besitzbürgertum weiterhin politische Privilegien gegenüber Bezieher kleinerer Einkommen. Demokratische Prinzipien hatten sich somit noch nicht durchsetzen können. Die Gleichheit der Stimmen war immer noch per Gesetz ausgeschlossen durch ein Festhalten am Zensus.

Die Bestimmungen zur Wahlberechtigung änderten sich gegenüber 1874 nicht, ebenso wie die zur Suspendierung des Wahlrechtes. Das passive Wahlrecht sah vor, daß jeder wählbar sein sollte, dessen Wahlberechtigung nicht ruhte und der nicht infolge Verurteilung von der Bekleidung öffentlicher Ämter ausgeschlossen war. Der Ausschluß von der Wahl zum Gemeinderat war ähnlich geregelt wie 1874.[137] Damit existierten immer noch die diskriminierenden Ausschlüsse vom aktiven Wahlrecht, nämlich der Verlust des Wahlrechts für Personen „über deren Vermögen ein Konkursverfahren schwebt"[138] und für solche, die eine nicht nur vorübergehende Armenunterstützung bezogen. So wurden Bürger verschiedener Klassen geschaffen, deren politische Rechte noch erheblich beschnitten waren. Der Übergang zur industriellen Gesellschaft mit den sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen war politisch noch nicht vollzogen. Politische Gleichheit und Gleichberechtigung waren nur rudimentär vorhanden.

Die Wahlperiode des Gemeinderates dauerte 9 Jahre. Bei Neuwahlen betrug die Amtsdauer bei 1/3 der Gewählten 3 Jahre, bei einem weiteren Drittel 6 Jahre entsprechend ihrer Stimmenzahl bei der Wahl. Die ausscheidenden Ratsmitglieder werden alle 3 Jahre in Ergänzungswahlen ersetzt, können aber auch wiedergewählt werden.[139] Bei den Ergänzungswahlen gelten diejenigen mit der höchsten Stimmenzahl für die längste Dauer gewählt. Die Gemeinde mußte die Wahlunterlagen der vorgesetzten Aufsichtsbehörde, dem Kreisrat, vorlegen, der berechtigt war, die Wahl zu beanstanden, wenn ihm Vorgänge bekannt wurden, „die geeignet waren, das Wahlergebnis in unlauterer Weise zu beeinflussen."[140] In einem solchen Falle wurde eine nochmalige Wahl notwendig.

Der Bürgermeister und die Beigeordneten wurden in den Landgemeinden von den wahlberechtigten Angehörigen der Gemeinde gewählt. In den Städten hatten dagegen die Bürger keinen Einfluß auf die Wahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten, da diese allein von der Stadtverordnetenversammlung vorgenommen wurde.[141] Für das Amt des Bürgermeisters konnten sich in den Gemeinden allerdings nur hessische Staatsbürger bewerben, wohingegen in den Städten diese Einschränkung für Wahlbewerber nicht bestand.[142] Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sollten sein aktive Militärpersonen, Geistliche und Volksschullehrer im Amt, Beamte einer vorgesetzten Verwaltungsbehörde, Richter und Gerichtsschreiber des Amtsgerichts sowie Beamte der Staatsanwaltschaft und der Polizei.[143] Die Amtszeit sollte in Gemeinden 9 Jahre, in Städten 12 Jahre betragen.[144] Bürgermeister und Beigeordnete wurden durch den Kreisrat bestätigt und eingeführt.[145]

Die Gemeinderatsmitglieder waren bei der Ausübung ihres Mandats an keine Weisungen oder Aufträge der Wähler gebunden und keiner Disziplinargewalt des Staates unterworfen, es sei denn, sie verletzen ihre Pflichten als Ratsmitglied.[146] Damit wurde der Gemeinderat nicht mehr länger als Behörde betrachtet, die der staatlichen Disziplinargewalt unterworfen war. Lediglich bei unentschuldigtem Fehlen der Ratsmitglieder und bei ungebührlichem Benehmen und Beleidigungen waren Ordnungsstrafen vorgesehen.[147]

Der Gemeinderat sollte über alle kommunalen Fragen beschließen können, sofern sie nicht dem Bürgermeister übertragen waren. Über andere als Gemeindeangelegenheiten sollte der Rat nur dann beraten und beschließen können, wenn sie ihm durch Gesetz oder durch die Aufsichtsbehörde zugewiesen wurden.[148] Art. 94 legte fest, daß der Gemeinderat tatsächlich nur beschlußfähiges Organ war und seine Beschlüsse nicht selbst ausführen konnte. Dies war Aufgabe des Bürgermeisters. Wesentliche Funktion des Gemeinderates sollte die Kontrolle gegenüber der Verwaltung sein, vor allem die Überwachung der Finanzen. Der Bürgermeister war aber verpflichtet, Gemeinderatsbeschlüsse, die er für gesetz- oder rechtswidrig hielt, zu suspendieren. Im Streitfalle zwischen Gemeinderat und Bürgermeister konnte im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens eine

Entscheidung herbeigeführt werden.[149] Prinzipiell konnten Beschlüsse des Gemeinderates vom Bürger im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden. Das galt allerdings nicht für Mitglieder des Gemeinderates, die in einer Abstimmung unterlegen waren.[150]

Der Gemeinderat konnte so oft tagen, wie dies aus sachlichen Erwägungen notwendig erschien. Bei Verlangen eines Drittels der gesetzlichen Zahl der Gemeinderatsmitglieder muß der Bürgermeister eine Sitzung einberufen.[151] Zu allen Sitzungen ist schriftlich mit Tagesordnung einzuladen, wobei zwischen Einladung und Sitzung mindestens zwei Tage liegen müssen. Die Sitzungen werden vom Bürgermeister bzw. bei dessen Verhinderung von seinem Vertreter geleitet. Die Gültigkeit eines Gemeindeberatsbeschlusses wurde an die Bedingungen geknüpft, daß alle Ratsmitglieder und Beigeordneten vorschriftsmäßig eingeladen wurden und daß mindestens 2/3 der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder erschienen sind und abgestimmt haben.[152] Außerdem muß für alle Sitzungen ein Protokoll geführt werden, das von allen Abstimmenden zu unterzeichnen ist.[153] Bürgermeister und Beigeordnete haben Sitz und Stimmrecht im Gemeinderat.

Über einen Gegenstand, der nicht auf der Tagesordnung steht, kann nur beraten und beschlossen werden, wenn alle Ratsmitglieder sich einstimmig dafür aussprechen. Ansonsten werden die Beschlüsse des Gemeinderats mit Stimmenmehrheit gefaßt. Prinzipiell sollten die Sitzungen nicht öffentlich sein, doch war dem Gemeinderat die Möglichkeit gegeben, öffentlich zu tagen.[154]

Der Bürgermeister leitet die Verwaltung und führt den Vorsitz im Gemeinderat.[155] Vertreten wird der Bürgermeister durch einen Beigeordneten. Bürgermeister und Beigeordnete unterstehen der Disziplinargewalt des Staates und sind den nichtrichterlichen Staatsbeamten gleichgestellt.

Zum erstenmal waren die Aufgaben des Bürgermeisters in der Landgemeindeordnung und Städteordnung exakt festgelegt und im einzelnen aufgeführt. Dazu gehörten[156]

- die örtliche Polizeiverwaltung, sofern keine besonderen Beamten eingesetzt waren,
- die Ausführung der Gesetze und Verordnungen der vorgesetzten Behörden,
- die Vorbereitung und Ausführung der Gemeinderatsbeschlüsse,
- die Verwaltung und Aufsicht der Gemeindeeinrichtungen,
- die Verwaltung des Gemeindevermögens und Durchführung der Einnahmen und Ausgaben,
- die Verwaltung des Gemeindeeigentums,
- die Ernennung und Anstellung der Gemeindebeamten auf Beschluß des Gemeinderates,
- die Aufbewahrung der Gemeindeurkunden und Akten,
- die Rechtsvertretung der Gemeinde.

Damit wurde deutlich, daß eine Verwaltungsbehörde für die Gemeinde notwendig war, um die vielfältigen Aufgaben, die sich in der Gemeinde einstellten, ordnungsgemäß durchzuführen. Gleichzeitig deutete sich aber auch an, daß das Amt des Bürgermeister sich immer mehr zu einer hauptamtlichen Tätigkeit entwickelte, die nicht mehr nur nebenher nach Feierabend erledigt werden konnte. Art. 88 der Landgemeindeordnung gab den Gemeinden mit über 3000 Einwohnern die Möglichkeit, durch Ortssatzung festzulegen, daß ein hauptamtlicher Bürgermeister eingeführt wurde.

Die Gemeinden und Städte unterstanden der Staatsaufsicht durch den Kreisrat und das Innenministerium. Der Kreisrat war befugt, jederzeit Auskunft und Nachweis zu verlangen über die Vermögenslage der Gemeinde, über die Erfüllung ihrer gesetzlichen Pflichten und die ordnungsgemäße Geschäftsführung der Gemeindeorgane.[157] Die Aufsicht des Kreisrates erstreckte sich auf Beanstandung und Suspendierung von Gemeinderatsbeschlüssen und reichte bis zur Zwangsetatisierung. Diese wurde vom Kreisrat dann vorgenommen, wenn der Gemeinderat sich weigerte, Ausgaben, die durch Gesetz festgelegt waren, in den Haushalt aufzunehmen. Ein weiterer Grund war die Weigerung des Gemeinderats, Ausgaben im Haushaltsplan auszuweisen, zu deren Leistung die Gemeinde durch Kreis- oder Provinzialtag verpflichtet war oder durch rechtskräftiges Urteil der Gerichte. Der Kreisrat verfügte dann gegen den Willen des Gemeinderates die Einstellung derartiger Ausgaben im Haushaltsplan und damit seine Änderung. Die Zwangsetatisierung wurde dadurch möglich, daß der Haushaltsplan dem Kreisrat zur Genehmigung vorgelegt werden mußte. Doch stand dem Gemeinderat ein Widerspruchsrecht im Verwaltungsgerichtsverfahren zu.[158]

Beharrt der Gemeinderat „trotz gegenteiliger rechtskräftiger Entscheidung des Verwaltungsgerichts auf einem . . . beanstandeten Beschluß oder entzieht er sich fortgesetzt der Ausübung seiner Amtstätigkeit", so besteht die Möglichkeit, daß er nach gutachterlicher Anhörung des Provinzialausschusses vom Innenministerium aufgelöst werden kann.[159] Innerhalb von vier Wochen sollen dann Neuwahlen stattfinden.

Die vorliegenden Landgemeindeordnung und Städteordnung zeichnete sich durch fortschrittliche Bestimmungen aus, wenn auch eine stärkere Demokratisierung der Kommunalebene erst nach 1918 erfolgte. Doch die Fortschritte der neuen Gemeindeordnung wogen schwer:

- Einführung des Verwaltungsgerichtsverfahrens,
- Selbständigkeit des Gemeinderates,
- stärkere Kontrolle gegenüber der Verwaltung,
- Lockerung der Disziplinargewalt.

Doch waren die wesentlichsten Neuerungen die Abschaffung des Forensenwahlrechtes von 1858, womit nur noch Gemeindemitglieder ein aktives Wahlrecht hatten. Außerdem wurde das Gesetz aufgehoben, wonach der höchstbesteuerte Grundbesitzer kraft Gesetzes Sitz und Stimme im Gemeinderat haben sollte. Dieses Privileg galt ursprünglich als Äquivalent für hohe Steuerleistungen.[160]

Seit 1821 hatte sich die hessen-darmstädtische Gemeindeordnung von einer Kommunalverfassung auf französischer Grundlage mit eingeschränkten Freiheiten über die Reaktion nach der Revolutionsbewegung von 1848 mit ihren restriktiven Bestimmungen und der Aufhebung der seitherigen Freiheiten über eine ständische Verfassung mit Dreiklassenwahlrecht und politischen Privilegien des Großgrundbesitzes zu einer modernen Gemeindeverfassung des Jahres 1911 entwickelt, die sich den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anpaßte. Die Beseitigung der indirekten Wahl durch Wahlmänner führte auch dazu, daß eine größere politische Identifikation der Bevölkerung mit dem Staat erreicht wurde und damit eine breitere Beteiligung des Bürgers am politischen Leben.

Was noch fehlte, waren die politischen Konsequenzen dieser Entwicklung, die mit der parlamentarischen Verantwortung der Regierung im Oktober 1918 eingeleitet wurden und mit der Ausrufung der Republik am 9. November 1918 ihren vorläufigen Höhepunkt fand.

Mit der Einführung der Kreisräte in Rheinhessen 1835 war die Angleichung Rheinhessens an die althessischen Gebiete weitgehend vollzogen. Was an eigenständigen Rechten Rheinhessen noch verblieben war, wurde schließlich als Folge der Reaktion nach 1848 endgültig beseitigt. Damit war die Sonderrolle Rheinhessens beendet. Aber Rheinhessen hatte wesentlichen Anteil an der Entwicklung des Großherzogtums Hessen-Darmstadt, da die politische Innovation und die liberale Bewegung dem Großherzogtum viele Fortschritte brachte, die den althessischen Gebieten bis dahin unbekannt waren.

[1] Vgl. dazu *K.-G. Faber*, Die südlichen Rheinlande 1816–1956, in: *F. Petri/G. Droege* (Hrsg.), Rheinische Geschichte, Bd. 2, Düsseldorf 1976, S. 367–474, hier S. 373 ff. – Ebenso *I. Spangenberg*, Hessen-Darmstadt und der Deutsche Bund 1815–1848, Darmstadt 1969, S. 11. – *D. Karenberg*, Die Entwicklung der Verwaltung in Hessen-Darmstadt unter Ludwig I. (1790–1830) (Quellen und Forschungen zur Hessischen Geschichte 20), Darmstadt 1964, S. 85. – Der Name Rheinhessen tauchte offiziell erstmals am 18. März 1818 im Regierungsblatt auf als ‚Großherzoglich Hessische Provinz Rheinhessen', vgl. *Spangenberg*, S. 12. Dieser Name bildete sich erst langsam in der Provinz selbst heraus wie die Nennung der Bezeichnung Rheinhessen am 7. Juni 1817 in der Mainzer Zeitung beweist. Vgl. *R. Ortlepp*, Rheinhessen vom Anschluß an das Großherzogtum Hessen (1816) bis zur Neuordnung der Verwaltung im Jahre 1836 (unveröffentl. masch. Staatsexamensarbeit). Mainz 1977, S. 106.

[1a] *Ortlepp* (wie Anm. 1) S. 97 ff.

[2] Vgl. *Faber* (wie Anm. 1) S. 375 f.

[2a] Die folgenden Angaben sind entnommen aus *W. Hesse*, Rheinhessen in seiner Entwicklung von 1798 bis Ende 1834. Ein statistisch-wirtschaftlicher Versuch, Mainz 1835, S. 13 f.

[3] *E. Zechlin*, Die deutsche Einheitsbewegung (Deutsche Geschichte – Ereignisse und Probleme 3/1), Frankfurt/M ²1973, S. 60.

[4] So *S. Büttner*, Die Anfänge des Parlamentarismus in Hessen-Darmstadt und das du Thilsche System, Darmstadt 1969, S. 87.

[5] Vgl. dazu *Zechlin* (wie Anm. 3) S. 61 f.

[6] „Wir verordnen daher Folgendes . . ." Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt Nr. 60 vom 22. Dezember 1820, S. 535. – Zur Verfassung siehe *G. Welkoborsky*, Die hessische Verfassung von 1820, in: Archiv für Hessische Geschichte und Altertumskunde NF 26, 1961, S. 139–150.

[7] *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 145. – Während *Faber*, Rhein. Geschichte (wie Anm. 1) S. 378 die Verfassung als eine faktische Vereinbarung zwischen Regierung und Landesvertretung betrachtet, die formal als Edikt des Großherzogs erlassen

wurde, und *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 145 „das Verfassungswerk im Grunde genommen (als) einen Vertrag zwischen ‚Herrscher' und ‚Beherrschten'" bezeichnet, bestreitet *K. E. Demandt*, Geschichte des Landes Hessen, Kassel [2]1972, S. 565 einen solchen Vertrag zwischen Ständen und Großherzog und spricht ihm nur den Charakter einer großherzoglichen Verleihung zu.

[8] Vgl. *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 102.

[9] Vgl. *Büttner* (wie Anm. 4) S. 87.

[10] Vgl. dazu *H. G. Ruppel/B. Groß*, Hessische Abgeordnete 1820–1933. Biographische Nachweise für die Landstände des Großherzogtums Hessen (2. Kammer) und den Landtag des Volksstaates Hessen (Darmstädter Archivschriften 5), Darmstadt 1980, S. 11 f., dort auch kurz die Entwicklung der 1. Kammer bis 1918/19.

[11] Rheinhessen erhielt folgende Repräsentanz: Stadt Mainz 2 Abgeordnete, Worms und Bingen je 1 Abgeordneter, die übrigen Gemeinden 8 Abgeordnete, insgesamt also 12 Abgeordnete.

[12] Vgl. dazu *Ruppel/Groß* (wie Anm. 10) S. 12. Wählbar waren nur solche Bürger, die entweder ein Vermögen von 1000 Gulden besaßen oder 100 Gulden direkte Steuer jährlich zahlten. Die Zahl der wählbaren Bürger dürfte 1000 kaum überstiegen haben, vgl. *Demandt* (wie Anm. 7) S. 566.

[13] *Zechlin* (wie Anm. 3) S. 61.

[14] Vgl. *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 146.

[15] *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 102.

[16] *Welkoborsky* (wie Anm. 6) S. 143.

[17] *Welkoborsky* (wie Anm. 6) S. 142.

[18] *Welkoborsky* (wie Anm. 6) S. 143.

[19] *Welkoborsky* (wie Anm. 6) S. 150.

[20] *Welkoborsky* (wie Anm. 6) S. 146 unterscheidet in diesem Zusammenhang status libertatis, status positivus und status activus als Ausdruck des status libertatis gegenüber dem absolutistischen ius eminens.

[21] Das komplizierte indirekte und an einen Zensus gebundene Wahlrecht mag als ein Beispiel gelten.

[22] Ähnlich *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 107 f.

[23] Siehe dazu *K.-G. Faber*, Die rheinischen Institutionen, in: Geschichtliche Landeskunde 1, 1964, S. 20–40.

[24] Zit. bei *Faber*, Rhein. Geschichte (wie Anm. 1) S. 374. Die Errungenschaften der französischen Besatzungszeit 1797–1814 waren die Befreiung von allen Feudallasten, Gewerbefreiheit, gleiche Besteuerung, Gleichheit aller Staatsbürger vor dem Gesetz, Gerichtsverfassung mit öffentlichem und mündlichem Verfahren, Geschworenengerichte in Strafsachen, Trennung von Justiz und Verwaltung, Munizipalitätsprinzip und die Errichtung von Standesämtern.

[25] Die Schultheißen wurden auf Lebenszeit ernannt. Eine Gemeindevertretung fand kaum statt, vielmehr „war der persönliche patriarchaliche Einfluß des ehemaligen Gebietsherrn von ausschlaggebender Bedeutung. Er ernannte die Mitglieder des Ortsvorstandes und des Ortsgerichts und nur in ganz vereinzelten Fällen ging die Wahl von den Gemeindeleuten aus, während dem Herrn nur das Bestätigungsrecht zustand." *G. Wennesheimer*, Die Zusammensetzung des Gemeinderates und der Stadtverordnetenversammlung im Großherzogtum Hessen vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Mainz 1910, S. 19.

[26] Siehe dazu *R. Ortlepp*, Die französische Verwaltungsorganisation in den besetzten linksrheinischen Gebieten 1797–1814 unter besonderer Berücksichtigung des Departements Donnersberg, in: Geschichtliche Landeskunde 22, 1982, S. 132–151, hier S. 146 f. – Das Munizipalitätsprinzip wurde von der französischen Besatzungsmacht in den besetzten linksrheinischen Gebieten ab 1797 eingeführt. Der Bürgermeister leitete die Gemeinde und wurde vom Präfekten oder vom Ersten Konsul (Napoleon) ernannt und war für seinen Bereich allein verantwortlich. Zu seinen Aufgaben gehörten die Gemeindeverwaltung, die Ausübung der Ortspolizeigewalt, Zivilstandsregister und Verwahrung der Steuerrollen und Konskriptionslisten. Da die Tätigkeit des Bürgermeister ehrenamtlich war, entstammte er meist der begüterten Schicht. Die Gemeinderäte wurden vom Präfekten für 3 Jahre ernannt, später (1802) wurden die Kollegien alle 10 Jahre erneuert. Den Vorsitz im Ratskollegium führte der Bürgermeister. Die Sitzung des Gemeinderats fand einmal jährlich im Februar für 14 Tage statt. Seine Aufgaben waren: Rechnungsprüfung des Gemeindehaushalts, Verteilung des Gemeindegutes, Beschlüsse über die Ausführung der Gemeindearbeiten, Rechtsgeschäfte der Gemeinde sowie die Beratung lokaler Fragen und ihre Finanzierung. Sowohl Bürgermeister als auch die Gemeinderäte wurden nach einem Vorschlagssystem gemäß ihrer Steuerkraft ernannt.

[27] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 24 f.

[28] *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 108.

[29] *Spangenberg* (wie Anm. 1) S. 14.

[30] Heinrich Karl Jaup (1781–1860) entwickelte die hessische Verfassung und die Gemeindeordnung, 1821 Geheimer Staatsrat, 1832/33 Führer der liberalen Opposition im Landtag, 1848 Mitglied des Vorparlaments, 1848–50 hessischer Staats- und Innenminister, vgl. *Ruppel-Groß* (wie Anm. 10) S. 143.

[31] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 25 f. – Ebenso *H. Engelhaupt*, Die Einführung hessen-darmstädtischer Verwaltung im nördlichen Teil des Departements Donnersberg, Jur. Diss. Mainz 1971, S. 122, der eine ausgeprägte Aufsicht über die Gemeindefinanzen konstatiert.

[32] *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 26.

[33] Abgedruckt im Großherzoglich Hessischen Regierungsblatt Jg. 1821.

[34] Art. 12 GO, allerdings nur sofern die Regierung für die Polizei keine besondere Bestimmung trifft.

[35] In beiden Fällen war er Untergebener der vorgesetzten Behörden und hatte deren Befehlen unbedingten Gehorsam zu leisten. Ein Beschwerderecht dagegen war ihm fast völlig verwehrt. Disziplinarisch unterstand der Bürgermeister den Strafbestimmungen für staatliche Zivilbeamte. Danach konnte die vorgesetzte Behörde beim Verdacht einer Amtsverletzung eine Untersuchung einleiten. Von deren Ergebnis war es abhängig, ob Disziplinarstrafen der Behörde oder schwerere Strafen durch das Gericht verhängt wurden. Sie reichten vom mündlichen Verweis über Geldstrafen bis zur Suspendierung vom Dienst. Eine Dienstentsetzung konnte aber nur durch Gerichtsurteil vollzogen werden. Vgl. dazu *K. Ahl*, Die geschichtlichen Grundlagen der staatlichen Gemeindeaufsicht im Großherzogtum Hessen im 19. Jahrhundert, Mainz 1911, S. 67.

[36] Art. 14 GO (Gemeindeordnung).

[37] Art. 19 GO *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 125 sieht darin eine Parallele zur Entschädigung des Mainzer Bürgermeisters während der französischen Zeit.

[38] Art. 17 GO.

[39] Art. 21–23 GO.

[40] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 29.

[41] *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 110.

[42] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 68.

[43] Art. 24 GO.

[44] Art. 25 GO: Gemeinden bis

2000	Einwohner	9 Mitglieder
2000– 4000	Einwohner	12 Mitglieder
4000–10 000	Einwohner	15 Mitglieder
10 000–20 000	Einwohner	18 Mitglieder
über 20 000	Einwohner	39 Mitglieder

Falls in einer Gemeinde nur 9 Ortsbürger leben, die zum Gemeinderat wählbar sind, so besteht der Gemeinderat aus sämtlichen wählbaren Ortsbürgern.

[45] Art. 27 GO. Außerdem sollten die in der Zwischenzeit ausgeschiedenen Mitglieder ersetzt werden, soweit die Staatsregierung nicht bereits früher ihre Ersetzung angeordnet hat.

[46] Dies entsprach dem seitherigen französischen Recht in Rheinhessen. Versuche der Zweiten Kammer, diese Bestimmung aufzuheben, blieben ohne Erfolg.

[47] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 32. Dabei mußte der Bürgermeister vor Einberufung des Gemeinderates jeweils die Ermächtigung der vorgesetzten Regierungsbehörde einholen. Allerdings hatte jedes Gemeinderatsmitglied das Recht, eine Versammlung des Rates zu wünschen, um über einen der zugewiesenen Gegenstände zu beraten. Der Bürgermeister mußte das Ersuchen weiterleiten an die Aufsichtsbehörde, welche eine Entscheidung über die Versammlung traf. Da aber die Versammlungsmöglichkeit des Gemeinderates eingeschränkt war, wurde eine freie Entfaltung der Gemeindetätigkeit behindert.

[48] Weitere Fälle sind aufgezählt bei H. Sander, Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Großherzogtum Hessen in administrativer, finanzieller und polizeilicher Hinsicht, Mainz [2]1853, S. 126.

[49] Art. 31 GO.

[50] Art. 33 GO.

[51] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 68.

[52] Schreiben vom 31. Dezember 1844, Akten der Großherzoglichen Bürgermeisterei Elsheim, Abt. XV Gemeindeangelegenheiten, 2. Abschnitt Ortsvorstand, Verbandsgemeindearchiv Nieder-Olm (zit. AGB, VGA).

[53] Das Ortsbürgerrecht wird entweder durch Abstammung von einem Ortsbürger durch Eintragung in die Bürgerliste erworben (Art. 41 GO) oder durch Aufnahme nach Antrag an den Gemeinderat, der entscheidet (Art. 49 GO). Ablehnungsgründe sind „wenn er entweder den Ruf einer guten sittlichen Aufführung nicht hat, oder nach menschlichem Ansehen, sich rechtlich zu ernähren nicht im Stande ist". (Art. 46 GO).

[54] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 30.

[55] Art. 35 GO.

[56] Art. 35 GO.

[57] Vgl. zum folgenden das Schreiben der Provinzialregierung in Mainz an Mangold vom 24. März 1826, Nr. 5387 AGB, VGA.

[58] Wie weitere Aktenstücke, vor allem Wahlunterlagen, belegen, hat Mangold sein Amt bis 1828 weiter ausgeübt, danach wurde er von Bürgermeister Hetzel abgelöst, dessen Nachfolger er wiederum bis etwa 1847/48 wurde, AGB, VGA.

[59] Hier wurde die Staatsaufsicht eingeführt, z. B. bei der Bestellung des Gemeindeeinnehmers, der von der Provinzialregierung nach Anhörung des Gemeinderates ernannt wurde. An dessen Votum war die Regierung aber keinesfalls gebunden. Da der Gemeindeeinnehmer nicht der Disziplinarvorschrift des Zivildienerediktes vom 12. Mai 1820 – wie etwa Bürgermeister und Beigeordnete – unterstellt war, was eine Entlassung nur auf gerichtlichem Wege ermöglicht hätte, konnte er ohne bestimmte Gründe von der Provinzialregierung nach Anhörung des Gemeinderates suspendiert werden.

[60] Vgl. *Hesse* (wie Anm. 2a) S. 127.

[60a] Ebd. S. 123.

[60b] Schreiben vom 10. März 1824 an die Bürgermeisterei Elsheim, Nr. 1027, AGB, VGA.

[60c] Vgl. *Hesse* (wie Anm. 2a) S. 150 f.

[61] Schreiben des Kreisrates von Bingen an den Bürgermeister von Elsheim vom 22. Januar 1836, AGB, VGA.

[62] AGB, VGA.

[63] Vgl. Rundschreiben der Großherzoglichen Regierung an sämtliche Bürgermeister vom 13. März 1828. Darin wurde Bezug genommen auf die Instruktion vom 9. März 1819 über die Anlage der Repertorien, AGB, VGA.

[64] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 86. Dies war auch einer der Gründe, warum die Zweite Kammer die Bestimmung der GO akzeptierte, daß 1/3 der Ratsmitglieder aus der höchstbesteuerten Hälfte der Wählerschaft kommen mußte. Damit sollte von der freiwilligen Gerichtsbarkeit nur verantwortlich Gebrauch gemacht werden, im anderen Falle aber sollten gegen solche wohlhabenden Ratsmitglieder erfolgreich Regreßklagen angestrengt werden können. Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 28.

[65] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 87.

[66] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 88. – *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 127.

[67] *Hesse* (wie Anm. 2a) S. 144.

[68] *Hesse* (wie Anm. 2a) S. 145.

[69] Nach *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 112. – Karl Wilhelm Heinrich du Bos Freiherr du Thil (1777–1859) ab 1820 Minister in Darmstadt, 1829–48 leitender Staatsminister.

[70] *Karenberg* (wie Anm. 1) S. 112.

[71] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 38, vgl. auch zum folgenden.

[72] Der Vorschlag des Mainzer Abgeordneten Kertell (1771–1839), der Bürgermeister solle den Gemeinderat so oft versammeln können wie es dem Wohl der Gemeinde entspreche, wurde als zu weitgehend von der Regierung abgelehnt. Siehe *Ahl* (wie Anm. 35) S. 92.

[73] Danach sollte der Gemeinderat entscheiden, ob Wehrpflichtige, die zu Hause unabkömmlich waren und deren Eltern weniger als 50 Gulden Steuern zahlten und auch ohne weiteres Vermögen waren, von der Dienstpflicht verschont werden sollten. Eine solche Entscheidung des Gemeinderates sollte mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden. Berufungsinstanz gegen dessen Entscheidung sollte ein verstärkter Gemeinderat sein, der um die Hälfte ergänzt werden sollte durch ausgeschiedene Gemeinderäte und Kandidaten der letzten Wahl. Die endgültige Entscheidung sollte auch hier mit Zweidrittelmehrheit gefaßt werden. Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 44 f.

[74] Vgl. dazu *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 48. Rheinhessen wurde in die Kreise Mainz-Land, Mainz-Stadt, Worms, Alzey und Bingen eingeteilt. Der Kreisrat der Kreisverwaltung Mainz-Stadt fungierte gleichzeitig als Provinzialkommissar für Rheinhessen. Die Kreisräte waren direkt dem Ministerium des Innern und der Justiz unterstellt. Vgl. *Ortlepp*, Rheinhessen (wie Anm. 1) S. 192. – Die Einführung dieser Mittelbehörden in Rheinhessen war der Abschluß der Vereinheitlichung der Verwaltung im Großherzogtum Hessen-Darmstadt. Siehe *Engelhaupt* (wie Anm. 31) S. 123.

[75] Ein solcher Verwaltungsgerichtshof bestand bereits seit 1832 für die rechtsrheinischen Provinzen und wurde 1835 auf Rheinhessen ausgedehnt. Er hatte über die Gesetzlichkeit der Gemeindewahlen zu entscheiden sowie als Mandatsprüfungskommission für die Gewählten zu fungieren.

[76] *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 49.

[77] Dr. Franz Heinrich Zitz (1803–77) Anwalt, 1847–49 Abgeordneter für den Wahlkreis Stadt Mainz, 1848 Mitglied des Frankfurter Vorparlaments, Führer der Mainzer Demokraten, vgl. *Ruppel-Groß* (wie Anm. 10) S. 280.

[78] Franz Philipp Aull (1779–1850) Hofgerichtsadvokat, 1820–21 Abgeordneter für den Wahlkreis Wörrstadt, 1832–33 für den Wahlkreis Nieder-Olm/Bretzenheim, 1841–48 für den Wahlkreis Stadt Mainz, vgl. *Ruppel-Groß* (wie Anm. 10) S. 56.

[79] Nach *Ahl* (wie Anm. 35) S. 101, hier auch nähere Angaben über die Kompetenzen des Kreisrats. – Zur Revolution von 1848/

49 in Rheinhessen vgl. *Faber*, Rhein. Geschichte (wie Anm. 1) S. 395–402.

[80] Regierungsblatt 1848, Nr. 38, S. 217.

[81] Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 103.

[82] Vgl. *Faber*, Rhein. Geschichte (wie Anm. 1) S. 404.

[83] Ebd.

[84] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 53. Die Zweite Kammer argumentierte, die Regierung könne unmöglich einen Mann zum Bürgermeister auswählen, „den die Gemeindebürger nicht für geeignet hielten, Gemeinderatsmitglied zu werden." Eine große Minderheit der Kammer leistete dagegen Widerstand und forderte vergeblich eine direkte Wahl des Bürgermeisters durch die Bürger.

[85] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 54.

[86] Ebd. S. 55.

[87] *Ahl* (wie Anm. 35) S. 111 f.

[88] Ebd. S. 57.

[89] Art. 14 der hessischen Verfassung.

[90] Z. B. des großherzoglichen Hauses, aktive Militärpersonen, Invaliden, welche Pensionen beziehen.

[91] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 64.

[92] Vgl. Schreiben zu Nr. K.B. 959 des Kreisrates Parcus von Bingen an den Bürgermeister von Elsheim vom 15. Juni 1855, AGB, VGA.

[93] Schreiben zu Nr. K.B. 959 des Kreisrates Parcus an den Bürgermeister von Elsheim vom 11. Juli 1855, AGB, VGA. Dieses Schriftstück ist nur unvollständig vorhanden, da Blatt 2 fehlt.

[94] Vgl. Schreiben zu Nr. K.B. 959 des Kreisrates Parcus an den Bürgermeister von Elsheim vom 15. Oktober 1855, AGB, VGA.

[95] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 66.

[96] Direkte Steuern waren Personalsteuer, Gewerbesteuer und Grundsteuer.

[97] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 69 und 71.

[98] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 77 f.

[99] Schreiben des Kreisrates von Bingen an den Bürgermeister von Elsheim vom 3. Januar 1890, AGB, VGA.

[100] Vgl. dazu die Wählerliste der Forensen in der Gemeinde Elsheim vom 28. Februar 1884, AGB, VGA.

[101] Bereits 1832 und 1835 hatte das Innenministerium den gesamten Ortsvorstand – und damit auch den Gemeinderat – zu den Untergebenen des Kreisrates bestimmt und ihn mit der Aufsichts- und Disziplinargewalt ausgestattet. Die Strafen konnten als mündlicher oder schriftlicher Verweis ausgesprochen werden, aber auch in Geldstrafen bis zu 20 Gulden bestehen. Vgl. *Ahl* (wie Anm. 35) S. 105.

[102] Vgl. Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1850, S. 83.

[103] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 86.

[104] Art. 99 ff. StO (Städteordnung).

[105] Vgl. Art. 16 LdGO (Landgemeindeordnung) und StO.

[106] Art. 48 LdGO und Art. 49 StO.

[107] Schreiben an Bürgermeister Georg Krug II. von Elsheim vom 28. September 1883, AGB, VGA.

[108] Die Bürgermeisterwahl wurde am 20. November 1883 wiederholt. Gewählt wurde wie am 26. September 1883 Wendel Dünges II., der bis 1910 amtierte.

[108a] Schreiben Krugs vom 21. September 1886 an den Bürgermeister von Elsheim; AGB, VGA.

[108b] Vgl. Schreiben des Kreisamtes Bingen an den Bürgermeister von Elsheim vom 16. Juli 1887; AGB, VGA. In den Gemeinderatsprotokollen finden sich keine Hinweise auf diese Wahlanfechtung.

[109] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 90.

[110] Art. 36 LdGO und StO.

[110a] Als Gründe wurden von der Regierung angegeben, daß bei den Land- und Reichstagswahlen ein anderes Wahlsystem eingeführt worden sei, daß sich durch die Einkommenssteuer die Verhältnisse der einzelnen Steuerpflichtigen untereinander sehr wesentlich verschoben habe, ebenso wie eine allmählich steigende Bildung der wenig besteuerten Klassen.

[111] Art. 11 Abs. 2 LdGO und StO.

[112] Art. 25 LdGO und StO.

[113] Art. 41 LdGO. Die Stadtverordnetenversammlung sollte beschlußfähig sein, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend seien.

[114] Art. 40 Abs. 3 StO.

[115] Art. 40 Abs. 3 LdGO.

[116] Art. 30 Abs. 3 LdGO und StO.

[117] Art. 16 Abs. 2 StO. Dies galt nur für Städte, nicht für Gemeinden.

[118] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 116 f.

[119] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 117.

[120] Der Gemeinderatsbeschluß lautete: „Der Herr Karl Gräff dahier wird gemäß Art. 87 der Landgemeindeordnung wegen tatsächlicher Entziehung der Verwaltung des Amtes als Gemeinderatsmitglied, sowie der Verwaltung des Amtes als Mitglied der Hospizienkommission auf die Dauer von drei Jahren von heute an der Ausübung seines Ortsbürger- und Stimmrechtes für verlustig erklärt." Vgl. Gemeinderatsprotokoll der Sitzung vom 7. April 1877, Gemeinderatsprotokoll vom 6. April 1876 bis 29. November 1884, StA Bingen. – Ebenso Rhein-Nahe-Bote (Binger Kreisblatt) 46. Jg. vom 11. April 1877.

[121] Gemeinderatsprotokoll vom 7. April 1877, StA Bingen.

[122] Zur Frage der Rechtsgültigkeit des Gesetzes vom 3. Mai 1858 siehe *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 124–133.

[123] Entscheidung des Kreisausschusses abgedruckt in: Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung, 2. Jg. 1877, S. 22 f.

[124] Entscheidung abgedruckt in: Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung, 2. Jg. 1877, S. 30–32.

[125] Vgl. dazu Gemeinderatsprotokoll vom 22. Mai 1877, StA Bingen. – Der liberale Rhein-Nahe-Bote nahm engagiert Partei für Kommerzienrat Gräff und warf in seinen Stellungnahmen vom 11. und 18. April und 12. Mai 1877 dem Gemeinderat von Bingen undemokratisches und rechtswidriges Verhalten vor. Dies ist dann verständlich, wenn man berücksichtigt, daß der Rhein-Nahe-Bote seinen Sitz in Bingen im Gräffschen Haus hatte.

[126] In Mainz hatte die Eisenbahndirektion „unter Hinweis, daß der Eisenbahnfiskus in der Stadt Mainz der höchstbesteuerte Grundbesitzer sei, die Berechtigung zum Eintritt in den Ortsvorstand geltend gemacht und demzufolge das Ersuchen ausgesprochen, dem Großherzoglichen Regierungsrat Dr. Schneider, der zum Vertreter der Eisenbahndirektion im Ortsvorstand bestellt worden sei, die Einladung zu den Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung zugehen zu lassen." Sitzung vom 25. März 1908, Protokolle des Stadtrates 1908, Bd. 1, StA Mainz. Der Oberbürgermeister lehnte dies ab mit der Begründung, die ähnlich der des Binger Gemeinderates war. Die Stadtverordnetenversammlung stimmte diesem Standpunkt zu und beschloß, „dem Verlangen der Eisenbahndirektion Mainz keine Folge zu leisten." Sitzung vom 1. Juli 1908, Protokolle des Stadtrates 1908, Bd. 2, StA Mainz. Da politisch im Landtag eine neue Städteordnung diskutiert wurde, in welcher die Aufhebung des Gesetzes von 1858 vorgesehen war, wurde die Angelegenheit rechtlich nicht weiter verfolgt. Vgl. dazu Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung, 34. Jg. 1909, S. 50 f.

[127] Schreiben des Kreisrates von Bingen an den Bürgermeister von Elsheim vom 24. November 1890, AGB, VGA.

[128] Art. 14 Abs. 5 LdGO und StO.

[129] Art. 40 Abs. 3 und Art. 42 StO.

[130] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 138 f.

[131] *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 152.

[132] Die Landgemeindeordnung ist abgedruckt im Großherzoglich Hessischen Regierungsblatt Nr. 25 1911, S. 443–511, die Städteordnung ebd. S. 367–442.

[133] Art. 18 LdGO und StO.

[134] Art. 20 LdGO.

[135] So Art. 20 Abs. 2 LdGO und StO, der dem Betroffenen das Recht gab, mit einer Klage die Entscheidung des Kreisausschusses im Verwaltungsgerichtsverfahren anzufechten.

[136] Art. 36 LdGO und StO.

[137] Vgl. Art. 40 LdGO und StO.

[138] Art. 39 Abs. 1 LdGO und StO.

[139] Art. 44 LdGO.

[140] Art. 62 LdGO.

[141] Vgl. Art. 69 StO.

[142] Art. 70 StO und LdGO.

[143] Art. 71 LdGO. Nach Art. 71 StO waren in den Städten aktive Militärpersonen, Mitglieder des Innenministeriums, der Provinzialdirektor, der Kreisrat sowie beider Stellvertreter und Geistliche ausgeschlossen.

[144] Art. 75 LdGO und StO.

[145] Art. 78 und 80 LdGO. Die Bestätigung in der Stadt erfolgte durch den Großherzog, die Einführung durch den Kreisrat, s. Art. 77 und 79 StO.

[146] Art. 112 LdGO nennt als Verfehlungen unentschuldigtes Fehlen sowie verbale Entgleisungen. Für Ordnungswidrigkeiten waren Strafen von 20 Mark bzw. Sitzungsausschluß vorgesehen. Rechtsmittel konnten eingelegt werden.

[147] Art. 112 und 113 LdGO, Art. 115 StO.

[148] Art. 91 LdGO.

[149] Art. 97 LdGO und StO.

[150] Art. 98 LdGO und StO.

[151] Dem Kreisrat wurde im Art. 103 Abs. 3 LdGO das Recht zugebilligt, die Einberufung einer Sitzung zu verlangen, ihr beizuwohnen und Sachverständige hinzuzuziehen.

[152] Art. 104 LdGO. Die StO sah in Art. 109 vor, daß mehr als die Hälfte der Gemeinderatsmitglieder anwesend sein müssen, damit die Beschlußfähigkeit hergestellt ist.

[153] Art. 104 LdGO.

[154] Art. 111 LdGO. Die StO bestimmte dagegen, daß die Sitzungen der Stadtverordnetenversammlung öffentlich seien, Art. 111 StO.

[155] Art. 114 LdGO.

[156] Art. 121 LdGO und StO.

[157] Art. 207 LdGO sowie Art. 232 StO.

[158] Art. 210 LdGO.

[159] Art. 214 Abs. 1 LdGO.

[160] Vgl. *Wennesheimer* (wie Anm. 25) S. 77.