

## **Am Neuanfang war die Gemeinde: Kommunale Gremienarbeit – Kontinuitäten und Wandel**

Sehr geehrter Herr Stadtverordnetenvorsteher, meine Damen und Herren der städtischen Gremien, sehr geehrte Ehrengäste!

75 Jahre Gemeindevertretung, 10 Jahre Stadtrechte waren der Anlass für die Bitte um ein paar Worte zur Entwicklung der Kommunalpolitik im Nachkriegs-Hessen. Diese Bitte versuche ich gerne zu erfüllen; es ist mir eine Freude und Ehre das mit Ihnen zu tun. 75 Jahre zählte 2021 auch der Hessische Städte- und Gemeindebund, auch wir haben bei einer denkwürdigen Mitgliederversammlung unter Pandemiebedingungen – mit Abstand im Eisstadion zu Bad Nauheim – zurück- und ausgeblickt.

In welchen Kontinuitäten arbeiten die ehrenamtlichen Gremienmitglieder und die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, und inwiefern haben sich die Bedingungen gewandelt?

Die 75 Jahre beziehen sich eigentlich schon auf die erste Nachkriegs-Kommunalwahl vom Januar 1946. **Am Neuanfang war die Gemeinde: So könnte man die Ausgangslage beschreiben.** Mit Ulrich Dreßler schrieb einer der versiertesten Kenner von Kommunalrecht und kommunaler Landschaft in Hessen:

*„Die kommunale Selbstverwaltung genoss in den Jahren nach 1945 ebenso wie in der Zeit ihrer Entstehung nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon höchste Wertschätzung. Ist der Staat in Not, tritt sein Anspruch, überall im Land gleiche Lebensverhältnisse herstellen zu wollen, in den Hintergrund und die gemeindliche Selbstverwaltung hat Hochkonjunktur. Ihr schrieb man zu, dass im Jahr 1945 nicht ein völliger Zusammenbruch allen öffentlichen Lebens, insbesondere der Ernährung, eintrat.“<sup>1</sup>*

In extremen Notlagen, so schrieb Klaus Lange, der langjährige Präsident des Staatsgerichtshofs, sichern eben gerade die Kommunen die Existenz der Menschen, führte als Beleg den Wiederaufbau staatlichen Lebens nach dem Zweiten Weltkrieg an und leitete daraus konkret ab, dass die Kommunen sich unabhängig von der Leistungsfähigkeit des Landes auf eine finanzielle Mindestausstattung verlassen können müssen.<sup>2</sup>

**Am Neuanfang war die Gemeinde:** Das war die Realität nach der Befreiung der Städte und Gemeinden im Gebiet des heutigen Hessen durch die Amerikaner. Die größten Städte des Landes waren überwiegend stark zerstört. Millionen Menschen in Deutschland waren getötet, mehr oder weniger schwer verletzt, Familien auseinandergerissen worden und Flucht und Vertreibung aus den auch von Deutschen besiedelten Gebieten im östlichen Mitteleuropa setzten ein. Die Versorgung mit dem Nötigsten zum Überleben war für die meisten Menschen alles andere als gesichert.

In dieser Situation setzte die für unser heutiges Hessen zuständige US-Militäradministration auf die Gemeinden: Schon das zweite hessische Gesetz- und Verordnungsblatt enthielt ein Gemeindewahlgesetz<sup>3</sup>; am 10. Januar 1946 enthielt die erste Ausgabe des Jahres 1946 an erster Stelle der ersten Ausgabe eine Gemeindeordnung. Sie war noch überschrieben mit „Deutsche Gemeindeordnung“<sup>4</sup>, denn sie enthielt zunächst nur die Regelungen, die nach einer Entnazifizierung der unter dem Nazi-Regime 1935 erlassenen Deutschen Gemeindeordnung übrig blieben, also im Kern eine Kommunalverfassung minus Führerprinzip. Über 2.600 Städte und Gemeinden in unserem Land erhielten so den organisatorischen Rahmen. Ende Januar 1946 folgten dann die ersten Kommunalwahlen nach dem Krieg, wieder frei, gleich, geheim, allgemein und unmittelbar.

Die Kommunalwahlperiode wurde zunächst auf etwas über zwei Jahre festgelegt; schon 1948 sollten laut Wahlgesetz die kommunalen Gremien und Ämter neu besetzt werden.<sup>5</sup>

**Am Neuanfang war die Gemeinde:** Die Verhältnisse und Rahmenbedingungen haben sich seit 1946 sehr dynamisch verändert.

Hessen war 1945 ein Land, in dem viele der größten Städte weitgehend zerstört waren. Ein Land, in das kurz nach Kriegsende Hunderttausende Heimatvertriebene strömten. Ein Land, in dem die Ernährung der Bevölkerung nicht gesichert war, in dem in vielen Haushalten mal nichts oder Notbehelfe wie Kartoffelschälensuppe auf den Tisch kamen.

In den über 75 Jahren danach wuchs die Bevölkerung dieses Landes stark. In weiten Teilen entwickelte sich eine prosperierende Wirtschaft, die diese Region besonders kennzeichnet. Blockkonfrontation und Kalter Krieg wurden mit der Deutschen Einheit glücklich und vor allem unblutig überwunden. Diese Entwicklung haben maßgeblich die Städte und Gemeinden gestaltet und gefördert, denn dort wird Raum geschaffen für Menschen, dort findet das gesellschaftliche Leben statt und dort werden auch die Grundlagen für das Wirtschaftsleben gesichert.

Nackte Not bestimmte also die Tätigkeit der 1946 gewählten Gemeindevertretungen. Danach galt es, die Komplexität einer sich rasch wandelnden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu bewältigen – bis heute eine äußerst anspruchsvolle Aufgabe der in Gremien Tätigen.

Die 1946 veröffentlichte vorläufige Kommunalverfassung war den diskussionsfreudigen Hessen noch nicht demokratisch genug. Im Eigenbau und ohne gesetzliche Grundlage wurden in so vielen Städten und Gemeinden Magistrate gebildet und Stadtverordnetenvorsteher gewählt, dass das junge

Land Hessen diesem Treiben abseits der Gemeindeordnung nicht etwa Einhalt gebot, sondern dieses per Gesetz nachträglich erlaubte. Und so enthält das frühe hessische Kommunalrecht vieles, was wir auch heute kennen.

So ist die Gemeindevertretung auch heute noch das oberste Organ, die Volksvertretung der Gemeinde. Sie hat Zuständigkeiten, die sie nicht übertragen darf, selbst wenn ihre Mitglieder sie gern loswürden. Allerdings büßte die Gemeindevertretung 1993 mit der Zuständigkeit für die Wahl des Bürgermeisters eine wichtige Wahlfunktion ein; die Direktwahl durch die Bevölkerung wurde aufgrund eines verfassungsändernden Volksentscheids eingeführt. Auch das Monopol für verbindliche Entscheidungen wurde im selben Zuge gesetzlich aufgebrochen, indem der Bürgerentscheid ermöglicht wurde, mit dem u.a. Entscheidungen der Gemeindevertretung aufgehoben werden können.

Hohe Bedeutung für die Arbeit des Gremiums hat auch die festgelegte Sperrklausel für den Einzug in die Gemeindevertretung. Das Gemeindewahlgesetz von 1945 enthielt noch eine Sperrklausel von 15%.<sup>6</sup> Diese Sperre wurde dann auf 5% gesenkt, ehe der Gesetzgeber unter dem Eindruck von verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung in anderen Bundesländern mit Wirkung zur Kommunalwahl 2001 die Sperrklausel abschaffte und danach auch nicht mehr einführte. Insgesamt wurde die kommunalpolitische Landschaft so merklich manche sagen vielfältiger, andere zersiedelt.

Kumulieren und Panaschieren stärkten dann ab 2001 den Einfluss der Wählenden auf die personelle Zusammensetzung der Gemeindevertretung.

Mitglied der Gemeindevertretung sein – das bedeutet heute meist: Viel lesen müssen. Die HGO geht nach wie vor davon aus, dass die Gegenstände von Beratung und Beschlussfassung mündlich vorgetragen werden. In der Praxis

werden umfangreiche Vorlagen erstellt und meist – inzwischen digital - überlassen. Auch hier stehen viele Endgeräte auf den Tischen.

Viel mehr als vor 75 Jahren sind die Gemeinden und ihre Gremienmitglieder durch Vorgaben des Bundes- und Landesrechts eingeschränkt. Die Gemeinden erbrachten schon lange viele Leistungen, ohne dass Bundes- und Landesgesetze groß oder überhaupt hereinregierten. Sie erbrachten es aber auf ihre Weise. Heute gibt es detaillierteste Vorgaben an alle Gemeinden.

Planungsverfahren beispielsweise sind so kompliziert geworden, dass wichtige Belange wie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum erst nach langen Jahren in Angriff genommen werden können. In früher freiwilligen Bereichen wie der Kinderbetreuung gibt es längst so detaillierte wie praktisch unerfüllbare Personalstandards. Die daraus resultierenden Probleme betreffen alle Städte und Gemeinden. Und es beeinträchtigt das Vertrauen in unser demokratisches System spürbar, wenn gewählte Gremien über Jahre wichtige Projekte wegen komplizierter Verfahrensschritte nicht umsetzen können, wenn der Personalschlüssel in Kitas so hoch gesetzt wird, dass Gruppen aus kurzfristig nicht änderbarem Personalmangel schließen müssen und ähnliches mehr.

Um es klar zu sagen: Das ist nicht von den kommunalen Gremien zu verantworten. Das ist das Ergebnis von Leistungsversprechen aus Bundes- und Landespolitik, die gemacht worden sind, ohne zwei zentrale Fragen zu beantworten: Wer soll das machen? – Die Frage nach dem Personal. Und: Wer soll das bezahlen? – Die Frage nach dem Geld. Bei beiden Fragen wird, so unser Eindruck, zu oft nicht einmal geprüft, was benötigt wird und was überhaupt zur Verfügung steht. So werden Erwartungen geweckt, die dann nicht erfüllt werden können.

Hier ist es für uns als HSGB eine zentrale Aufgabe, in Berlin und Wiesbaden Realismus anzumahnen und nötigenfalls auszusprechen, dass des Kaisers neue Kleider gar keine sind und der Kaiser schlichtweg nackt dasteht.

Zusammengefasst:

Die Kommunalpolitik hat im Nachkriegs-Hessen einen tief greifenden Wandel hinter sich, der den starken und in vielen Fällen positiven Wandel der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse spiegelt.

Die starke kommunale Selbstverwaltung bewährt sich seit jeher gerade in existenziellen Krisenzeiten. Wir erleben sicher keinen Neuanfang wie 1945, wohl aber tief greifende Umbrüche und mit dem Wort unseres Bundeskanzlers eine **Zeitenwende**.

Eigenverantwortliche Teilnahme an Entscheidungen im überschaubaren Raum ist eine zentrale Kraftquelle für Staat und Gesellschaft. Eine Teilnahme an den demokratischen Prozessen vor Ort mit gewählten Amtsträgern und Gremien ist ein probates Mittel gegen Frust und Verunsicherung. Eine überbordende Befrachtung mit Beauftragten, Managern für alles Mögliche, Beiräten und Verfahrensvorgaben ist hier kontraproduktiv. Starke Städte und Gemeinden bedeuten Entscheidungen in überschaubarem Raum, bedeuten dezentrale und weniger für Krisen anfällige Strukturen. Starke Kommunen machen den Staat und die Gesellschaft krisenfester und widerstandsfähiger. Und das braucht unsere Gesellschaft.

Vielfältige Umbrüche, weltweite Entwicklungen wie Digitalisierung, Klimawandel, seine wirksame Begrenzung und Maßnahmen zur Klimaanpassung und ähnliches mehr wirken sich konkret in den Städten und Gemeinden aus. Hier haben starke Kommunen Staat und Gesellschaft immer

noch viel zu geben. Sie verdienen das Vertrauen in eine starke Selbstverwaltung, die zu den Menschen und Verhältnissen vor Ort passt.

**Von daher gilt in der Zeitenwende: Mehr Selbstverwaltung wagen.**

---

<sup>1</sup> Ulrich Dreßler, 50 Jahre Hessische Gemeindeordnung, HSGZ 2002 S. 147 ff.

<sup>2</sup> Klaus Lange, Die finanzielle Mindestausstattung und die angemessene Finanzausstattung der Kommunen, DVBl. 2015 S. 457, 460.

<sup>3</sup> Gemeindewahlgesetz vom 15.12.1945 GVBl. Nr. 2 S. 1.

<sup>4</sup> vom 21.12.1945, GVBl. Nr. 1 S. 1.

<sup>5</sup> § 10 Abs. 1 des Gemeindewahlgesetzes.

<sup>6</sup> § 7 Abs. 2 des Gemeindewahlgesetzes.