

Kommunalrecht in Hessen

von

Dr. Michael Borchmann

Stellvertretender Abteilungsleiter
im Hessischen Ministerium der Justiz
und für Europaangelegenheiten

Dankwart Breithaupt

Magistratsdirektor im Rechtsamt
der Stadt Frankfurt a. M.

und

Gerrit Kaiser

Geschäftsführender Direktor des
Hessischen Landkreistages

2., neubearbeitete Auflage

Deutscher Gemeindeverlag
Verlag W. Kohlhammer

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	V
Abkürzungsverzeichnis	XIII
1. Abschnitt. Begriff des Kommunalrechts; Literatur	
1. Begriff des Kommunalrechts; Kommunalrecht und Kommunalpolitik	1
2. Rechtsquellen des Kommunalrechts	3
3. Literatur zum Kommunalrecht	6
2. Abschnitt. Geschichte und Grundlagen kommunaler Selbstverwaltung	
1. Begriff und Wesen der kommunalen Selbstverwaltung	9
2. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland	11
2.1 Vorbemerkung	11
2.2 Die Entwicklung bis 1918	11
2.3 Weimarer Zeit und Nationalsozialismus	13
2.4 Die Entwicklung nach 1945	15
3. Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Hessen	15
3.1 Vorbemerkung	15
3.2 Die Entwicklung bis 1945	16
3.2.1 Die Gemeindeselbstverwaltung	16
3.2.2 Die Entwicklung der Landkreise	20
3.3 Das Wiedererstehen der Selbstverwaltung nach 1945	23
4. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie	24
4.1 Die Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeindeebene	24
4.2 Die Selbstverwaltungsgarantie für die Ebene der Landkreise	27
3. Abschnitt. Die Träger der kommunalen Selbstverwaltung	
1. Die Gemeinden	30
2. Die Landkreise	32
3. Der Umlandverband Frankfurt	33
4. Der Landeswohlfahrtsverband Hessen	35
4. Abschnitt. Persönliche und räumliche Grundlagen	
1. Einwohner und Bürger	36
1.1 Von der Bürgergemeinde zur Einwohnergemeinde	36
1.2 Rechte und Pflichten der Gemeindeeinwohner	37
1.3 Rechte und Pflichten der Gemeindegänger	39
1.4 Die Rechtsstellung von Kreisangehörigen	40
2. Gebiet und Gebietshoheit	40
2.1 Die Gebietshoheit	40
2.2 Das Gemeinde- und Kreisgebiet	41
3. Die kommunale Gebietsreform in Hessen	44

5. Abschnitt. Rechtsstellung und Hoheitsfunktionen der Kommunen

1.	Die Rechtsstellung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften	48
1.1	Die Rechtsnatur von Gemeinde und Landkreis	48
1.2	Die Allzuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften	50
1.3	Die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften	51
2.	Name, Bezeichnungen, Hoheitszeichen	51
2.1	Der Name und die Bezeichnung der Kommunen	51
2.2	Wappen und Flaggen	53
2.3	Das Dienstsiegel	53
3.	Die Rechtssetzungshoheit, insbesondere die Satzungsgewalt der Kommunen	54
3.1	Allgemeines	54
3.2	Die kommunalen Satzungen	56
3.2.1	Begriff, Rechtsgrundlage und Grenzen kommunaler Satzungen	56
3.2.2	Form, Inhalt und Arten kommunaler Satzungen	58
3.2.3	Der Erlaß kommunaler Satzungen (Satzungsverfahren)	59
3.3	Verordnungen der Gemeinden und Kreise	61
3.4	Die Verwaltungsvorschriften	62
3.5	Rechtsschutz gegenüber kommunalen Rechtssetzungsakten	63
3.5.1	Inzidente Normenkontrolle	63
3.5.2	Direkte (abstrakte) Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO	64
3.5.3	Die Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG	65
4.	Die kommunale Finanzhoheit	65
5.	Die kommunale Personalhoheit	66

6. Abschnitt. Die Aufgaben der Kommunen

1.	Die Selbstverwaltungsaufgaben	68
1.1	Grundsätze	68
1.2	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	69
1.3	Freiwillige (freie) Selbstverwaltungsaufgaben	70
2.	Die Weisungsaufgaben	70
3.	Rechtsschutz in Selbstverwaltungs- und Weisungsangelegenheiten	72
4.	Die Staatsverwaltung	72

7. Abschnitt. Die innere Kommunalverfassung

1.	Begriff der inneren Kommunalverfassung	74
2.	Die Kommunalverfassungssysteme	75
3.	Die Vertretungskörperschaft	78
3.1	Wahl und Konstituierung; Zusammensetzung	78
3.1.1	Wahlgrundsätze	78
3.1.2	Zusammensetzung; aktives und passives Wahlrecht	80
3.1.3	Wahlsystem und Wahlverfahren	82

3.1.4	Wahlen zum Umlandverband Frankfurt und zum Landeswohlfahrtsverband	86
3.2	Rechtsstellung der Mitglieder	87
3.2.1	Freies Mandat	87
3.2.2	Teilhaberechte	88
3.2.3	Sicherung der Mandatsausübung	88
3.2.4	Entschädigungsanspruch	89
3.2.5	Pflicht zur Sitzungsteilnahme	89
3.2.6	Verschwiegenheitspflicht	89
3.2.7	Widerstreit der Interessen	90
3.2.8	Treupflicht	92
3.2.9	Anzeigepflicht	93
3.2.10	Die Rechtslage beim Umlandverband Frankfurt und beim Landeswohlfahrtsverband	93
3.3	Verfahren und Aufgaben	93
3.3.1	Einberufung zur Sitzung und Festsetzung der Tagesordnung ..	93
3.3.2	Öffentlichkeitsgrundsatz	96
3.3.3	Beschlußfähigkeit	97
3.3.4	Beratungsverfahren	97
3.3.5	Beschlußfassung	98
3.3.6	Sitzungsleitung	101
3.3.7	Sitzungsniederschrift	102
3.3.8	Geschäftsordnung der Vertretungskörperschaft	102
3.3.9	Fraktionsbildung	103
3.3.10	Aufgaben der Vertretungskörperschaft	106
3.3.11	Rechtslage beim Umlandverband Frankfurt	109
3.3.12	Rechtslage beim Landeswohlfahrtsverband	109
3.4	Hilfsorgane	109
3.4.1	Bedeutung der Ausschüsse	109
3.4.2	Wahl der Ausschußmitglieder	110
3.4.3	Verfahren	111
3.4.4	Ausschüsse beim Umlandverband Frankfurt und beim Landeswohlfahrtsverband	112
4.	Das Verwaltungsorgan	112
4.1	Wahl und Zusammensetzung; Rechtsstellung der Mitglieder ..	112
4.1.1	Gemeindevorstand/Magistrat	113
4.1.2	Kreisausschuß	117
4.1.3	Verbandsausschuß des Umlandverbandes Frankfurt	118
4.1.4	Verwaltungsausschuß des Landeswohlfahrtsverbandes	118
4.2	Verfahren, Aufgaben und Befugnisse	118
4.2.1	Verfahren im Gemeindevorstand	118
4.2.2	Aufgaben und Befugnisse des Gemeindevorstands	119
4.2.3	Verfahren, Aufgaben und Befugnisse des Kreisausschusses ..	123
4.2.4	Verbandsausschuß des Umlandverbandes Frankfurt	124
4.2.5	Verwaltungsausschuß des Landeswohlfahrtsverbandes	124
4.3	Die Rechtsstellung des Hauptverwaltungsbeamten	124
4.3.1	Rechtsstellung des Bürgermeisters	125
4.3.2	Rechtsstellung des Landrats	129

Inhaltsverzeichnis

4.3.3	Rechtsstellung des Verbandsdirektors und des Landesdirektors	131
4.4	Hilfsorgane (Kommissionen)	132
5.	Die Ortsbezirksverfassung	133
5.1	Allgemeines	133
5.2	Bildung und Zusammensetzung des Ortsbeirats	133
5.3	Aufgaben und Verfahren des Ortsbeirats	135
6.	Der Ausländerbeirat	137
7.	Formen unmittelbarer Bürgermitwirkung	142
8.	Das Kommunalverfassungsstreitverfahren	147
8. Abschnitt. Kommunales Finanzrecht		
1.	Gemeindevermögen	151
2.	Gemeindesondervermögen	151
3.	Treuhandvermögen	152
4.	Schuldenwesen	152
5.	Haushaltswesen	155
5.1	Allgemeines	155
5.2	Öffentlicher Bedarf und Bedarfsdeckung	156
5.3	Haushaltsgrundsätze	157
5.3.1	Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit	157
5.3.2	Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans	158
5.3.3	Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit	158
5.3.4	Grundsatz der Vorherigkeit	158
5.3.5	Jährlichkeit bzw. Zweijährigkeit	158
5.3.6	Prinzip der Kassenwirksamkeit	158
5.3.7	Grundsatz des Haushaltsausgleichs	158
5.3.8	Gesamtdeckungsprinzip	159
5.3.9	Bruttoprinzip	159
5.4	Finanzplanung, Haushaltsplan und Haushaltssatzung	159
6.	Kassen- und Rechnungswesen	163
7.	Prüfungswesen	164
9. Abschnitt. Kommunale öffentliche Einrichtungen		
1.	Begriff	165
2.	Anschluß- und Benutzungzwang	166
3.	Benutzungsverhältnis und Benutzungsanspruch	167
10. Abschnitt. Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen		
1.	Voraussetzungen kommunaler wirtschaftlicher Betätigung	170
2.	Organisationsformen kommunaler wirtschaftlicher Unternehmen	171
2.1	Eigenbetrieb und Regiebetrieb	171
2.2	Eigengesellschaft	172
2.3	Beteiligung der Kommunen an wirtschaftlichen Unternehmen	174

11. Abschnitt. Die Staatsaufsicht über die Kommunen

1.	Begriff der Staatsaufsicht	175
2.	Arten der Staatsaufsicht	177
2.1	Die Kommunalaufsicht	177
2.2	Die Fachaufsicht	177
2.3	Die Sonderaufsicht	178
3.	Behörden der Staatsaufsicht	178
4.	Mittel der Staatsaufsicht	179
4.1	Die Unterrichtung	180
4.2	Die Beanstandung	180
4.3	Anweisung und Ersatzvornahme	181
4.4	Die Bestellung eines Beauftragten	182
4.5	Die Auflösung der Gemeindevertretung	182
5.	Rechtsschutz der Kommunen gegen Aufsichtsmaßnahmen ...	182

12. Abschnitt. Kommunale Gemeinschaftsarbeit

1.	Wesen und Entwicklung der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	184
2.	Der Zweckverband	186
3.	Sonstige Formen der kommunalen Gemeinschaftsarbeit	190

13. Abschnitt. Die kommunalen Spitzenverbände

1.	Begriff, Zielsetzung und staatspolitische Bedeutung	192
2.	Geschichte und Organisation	196
3.	Aufgaben und Funktion	201

Sachregister	205
--------------------	-----

Verantwortlichkeit für die einzelnen Abschnitte

Borchmann: A 1-4, 7, 12, Sachregister

Breithaupt: A 5, 6, 8-11

Kaiser: A 13