

# 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 Gemeinde selbstverwaltung .....	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 Gemeindeglieder .....	37
1.3 Rechte und Pflichten der Gemeindeglieder .....	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

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 Benutzungszwang .....	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