

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

Die Verfassungen von Bund und Land garantieren den Gemeinden und „Gemeindeverbänden“ (Landkreisen) das Recht auf Selbstverwaltung. Neben diesen Selbstverwaltungsgarantien besteht das sogenannte *Kommunalverfassungsrecht*. Unter dem Kommunalverfassungsrecht versteht man hingegen die Summe der Rechtsvorschriften, durch die die Verfassung einer Gemeinde, das Wirken der gemeindlichen Organe und Gremien untereinander und das Wirken der Gemeinde nach außen zu den Bürgern geregelt werden.

Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Kommunalverfassungsrechts liegt beim Land. Der hessische Gesetzgeber hat das Kommunalverfassungsrecht vor allem in der Hessischen Gemeindeordnung, im hessischen Kommunalwahlgesetz sowie in der Kommunalwahlordnung geregelt.

1. Der Wirkungskreis der Gemeinden

1.1. Die Bedeutung der Gemeinden im Staatsaufbau. „Die Gemeinde ist die Grundlage des demokratischen Staates. Sie fördert das Wohl ihrer Einwohner in freier Selbstverwaltung durch ihre von der Bürgerschaft gewählten Organe.“ Diese beiden Sätze stehen an der Spitze der HGO in § 1 Abs. 1. Auch das BVerfG bezeichnet die Gemeinden als „Keimzelle der Demokratie“ (BVerfGE 79 S. 127, 149). Ihr Wirken hat auf das Wohl der Einwohner gerichtet zu sein und sie müssen in freier Selbstverwaltung tätig sein können.

Das Grundgesetz und die Verfassung des Landes Hessen garantieren den Gemeinden das *Recht zur Selbstverwaltung* ihrer Angelegenheiten. Nach Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Art. 137 HV bestimmt, dass die Gemeinden in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen Verwaltung sind, dass sie grundsätzlich jede öffentliche Aufgabe übernehmen können und dass ihnen das Recht zur Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten vom Staat gewährleistet wird. Ga-

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

rantiert sind damit zum einen Existenz der gemeindlichen Verwaltungsebene, den Bestand der einzelnen Gemeinden sowie deren Namensrechte (sog. Rechtssubjektgarantie) sowie das Recht, alle örtlichen Angelegenheiten selbst wahrzunehmen und eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und wie die Aufgaben wahrgenommen werden (sog. Rechtsinstitutionsgarantie). Für die Landkreise („Gemeindeverbände“) besteht die Besonderheit, dass ihre Aufgaben sich ausschließlich aus gesetzlicher Zuweisung ergeben; ein selbst gestaltbares Aufgabenzugriffsrecht vergleichbar den Gemeinden haben die Landkreise von Verfassungs wegen nicht in gleicher Weise wie die Gemeinden. Gewisse Spielräume haben die Landkreise bei der Übernahme und Erfüllung von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben (§ 2 HKO).

Das GG enthält eine Reihe weiterer praktisch bedeutsamer Vorschriften über die Selbstverwaltung der Gemeinden. So finden sich in Art. 106 GG Regelungen zu allen wichtigsten gemeindlichen Steuereinnahmequellen, also Grund- und Gewerbesteuer, die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern (alle Abs. 6), den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer (Abs. 5 und 5a) und die für die Länder pflichtige Beteiligung der Kommunen an mindestens den drei Gemeinschaftssteuern (Einkommen-, Körperschafts- und Umsatzsteuer, Abs. 7). 2006 eingefügt wurden zudem Vorschriften, die dem Bund verwehren, den Kommunen Aufgaben zu übertragen (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG). Es dauerte bis 2020, ehe das BVerfG Gelegenheit bekam, die durch Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dem Bund enger gezogenen Grenzen zu akzentuieren (BVerfG, Urt. v. 7.7.2020 Az. 2 BvR 696/12 = HSGZ 2020 S. 296 ff.). Sinn dieser letztgenannten Regelungen ist vor allem ein Schutz der Kommunen vor Überforderung durch Aufgabenübertragungen und -änderungen in finanzieller und personeller Hinsicht.

Neben den Aufgaben erwähnt das Grundgesetz insbesondere, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände (d. h. die Landkreise) eine gewählte Volksvertretung haben müssen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG). Im Gegensatz dazu enthält die HV keine ausdrückliche Regelung zur Wahl der kommunalen Volksvertretungen, wohl aber in Art. 138 HV zur Direktwahl der (Ober-)Bürgermeister und Landräte. Die Wahlen zur Volksvertretung und die Direktwahl können bezüglich der politischen Ausrichtung der Gewählten jeweils unterschiedlich ausfallen. Wer auch immer ins kommunalpolitische Haupt- und Ehrenamt gewählt wird, muss daher kompromissbereit und -fähig sein, wenn die Aufgabe der Förderung des Wohls der Einwohner erfüllt werden soll.

Wird das Selbstverwaltungsrecht durch Gesetz oder Rechtsverordnung verletzt, sind die Gemeinden berechtigt, beim Bundesverfassungsgericht (Kommunal-)Verfassungsbeschwerde zu erheben (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG, § 91 S. 1 BVerfGG). Das Gesetz über den Staatsgerichtshof ermöglicht den Gemeinden vor dem Hessischen Staatsgerichtshof Klage mit der Behaup-

1. Der Wirkungskreis der Gemeinden

tung zu erheben, dass *Landesrecht* die Vorschriften der Hessischen Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung verletzt (§ 46 StGHG).

1.1.1 Die Gemeinden. Die Gemeinden sind als Gebietskörperschaften juristische Personen des öffentlichen Rechts. Eine Vielzahl von Gemeinden ist berechtigt, sich als Stadt zu bezeichnen. Abgesehen von unterschiedlichen Bezeichnungen für die kommunalen Organe (§ 9 HGO) sowie deren Mitglieder ergeben sich daraus aber keine rechtlichen Unterschiede.

	Bezeichnung in der...	
Funktion	Gemeinde	Stadt
Vertretungskörperschaft	Gemeindevertretung	Stadtverordnetenversammlung
Verwaltungsorgan	Gemeindevorstand	Magistrat

Die Gemeinde kann als juristische Person selbst Trägerin von Rechten und Pflichten sein. Sie handelt durch ihre Organe und gesetzlichen Vertreter. Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben dabei selbst oder in mehr oder weniger verselbstständigten Einheiten. Eigenbetriebe sind Sondervermögen (z. B. Stadtwerke, Gemeindewerke), die keine von der Gemeinde verschiedene Rechtspersönlichkeit haben. Beteiligen kann sich die Gemeinde an Gesellschaften, typischerweise Gesellschaften mit beschränkter Haftung (§§ 122, 125 HGO) und an besonderen Verbänden auf öffentlich-rechtlicher Grundlage (Zweck- und Gemeindeverwaltungsverbände nach dem KGG, Wasser- und Bodenverbände) sowie an Anstalten öffentlichen Rechts. Auch in anderen privat-rechtlichen Vereinigungen (z. B. Vereinen) darf die Gemeinde sich unter bestimmten Bedingungen beteiligen.

Die Gemeinden in Hessen sind im Ländervergleich aufgrund der einschneidenden Gebietsreform der 70-er Jahre des 20. Jahrhunderts im Vergleich der Flächenländer besonders bevölkerungsstark. Nur in Nordrhein-Westfalen und im Saarland liegt die durchschnittliche Einwohnerzahl je kreisangehöriger Gemeinde höher. Das sind allerdings auch Länder mit besonders großen kommunalen Finanzproblemen.

Durchschnitt Ew. 30.6.2024	Schleswig-Holstein	Niedersachsen	Nordrhein-Westfalen	Hessen	Rheinland-Pfalz	Baden-Württemberg	Bayern	Saarland	Flächenländer West
je kreisangehöriger Gemeinde	2.103	7.475	28.823	11.393	1.333	8.387	6.500	19.481	5.710

In den östlichen Flächenbundesländern sind die Kommunalstrukturen noch einmal deutlich anders gelagert und die Gemeinden insgesamt bevölkerungsärmer (durchschnittlich 3.907 Einwohner je kreisangehöriger Ge-

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

meinde; alle Angaben auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamts und eigenen Berechnungen).

1.1.2 Arten von Gemeindeaufgaben. Das Schwergewicht der öffentlichen Verwaltung liegt angesichts dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe nicht bei dem Bund und den Ländern, sondern bei den Kommunen, also den Gemeinden und Landkreisen. Sie haben eine Reihe von Aufgaben wahrzunehmen, wobei in Hessen grundsätzlich zwischen drei Bereichen unterschieden wird:

- Selbstverwaltungsangelegenheiten (Art. 28 GG; Art. 137 HV)
- Weisungsangelegenheiten (§ 4 Abs. 1 HGO)
- Auftragsangelegenheiten (§ 4 Abs. 2, 3 HGO)

Eine weitere Unterscheidung geht danach, ob die Gemeinde bzw. der Landkreis zur Tätigkeit in bestimmten Angelegenheiten verpflichtet ist (Pflichtaufgaben) oder eine solche Verpflichtung nicht besteht (freiwillige Aufgaben). Bei den freiwilligen Aufgaben entscheidet die Gemeinde, **ob und wie** sie tätig wird. Bei Pflichtaufgaben muss sie tätig werden, hat aber meist Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung. Das Ob kann die Gemeinde also nicht beeinflussen, oft aber das Wie: So ist die Gemeinde verpflichtet, ein ausreichendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen sicher zu stellen. Sie kann das aber mit Tageseinrichtungen in eigener oder nicht-kommunaler Trägerschaft oder auch mit Tagespflegepersonen erreichen.

Eine andere Unterteilung der Gemeindeaufgaben geht nach der Wirkrichtung der Aufgaben: Die Existenzaufgaben dienen der Aufrechterhaltung der kommunalen Organisation und der gemeindlichen Anlagen. Die Erfüllung dieser *Existenzaufgaben* ist Voraussetzung für die Wahrnehmung der Zweckaufgaben, die nach außen zur Bevölkerung gerichtet sind und etwa die Bereitstellung kommunaler Einrichtungen und Leistungen betreffen.

Es gibt keinen abschließenden Katalog, welche Aufgaben zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zählen. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in diesem Sinne sind vielmehr grundsätzlich alle Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder zu ihnen einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindegewohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen (BVerfGE 79, S. 127, 151).

Der Begriff der Aufgabe ist weit zu verstehen. Er erfasst alle sachlichen Bereiche des Verwaltungshandelns und gilt gleichermaßen für hoheitliche, schlicht-hoheitliche oder privatrechtliche Tätigkeiten zur Erfüllung (verfassungs-)rechtlich oder politisch definierter Gemeinwohlziele, die nicht zwingend durch den Staat selbst wahrzunehmen sind (BVerfG, Beschl. v. 7.7.2020 Az. 2 BvR 696/12 – juris Rn. 60). Welche Aufgabenbereiche in Betracht kommen und welche Leistungen eine Gemeinde oder ein Land-

1. Der Wirkungskreis der Gemeinden

kreis erbringt, lässt sich überblicksweise anhand des Produktplans, einem Muster zur GemHVO zeigen:

Nr.	Produktbereich (in der Sache: Aufgabenbereich)	Beispiele für typische kommunale Leistungen
1	Innere Verwaltung	Gemeindeorgane, Personalverwaltung, Gemeindekasse
2	Sicherheit und Ordnung	Statistik und Wahlen, Ordnungsangelegenheiten, Brandschutz, Rettungsdienst (Kreisaufgabe), Zivil- und Katastrophenschutz (Kreisaufgabe)
3	Schulträgeraufgaben	Bau, Betrieb und Unterhaltung von Schulen (im kreisangehörigen Bereich i. d. R. Kreisaufgabe)
4	Kultur und Wissenschaft	Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Zoologische und Botanische Gärten, Theater, Musikpflege, Musikschulen, Volkshochschulen
5	Soziale Leistungen	Hilfen nach den Sozialgesetzbüchern (in weitem Umfang Kreisaufgaben im kreisangehörigen Bereich) Besonderheit: Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen nach dem Landesaufnahmengesetz – Aufgabe der Gemeinden und der Landkreise
6	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege, Jugendarbeit
7	Gesundheitsdienste	Krankenhäuser, Gesundheitseinrichtungen, Maßnahmen der Gesundheitspflege, Kur- und Badeeinrichtungen
8	Sportförderung	Förderung des Sports, Sportstätten und Bäder
9	Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen	Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen, z. B. Bauleitplanung
10	Bauen und Wohnen	Bau- und Grundstücksordnung, Wohnbauförderung
11	Ver- und Entsorgung	Elektrizität, Gas, Wasser, Fernwärme, Versorgung mit technischer Informations- und Telekommunikationsstruktur, Abfallwirtschaft, Abwasserbeseitigung
12	Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV	Gemeinde-, Kreis-, Landes- und Bundesstraßen, Straßenreinigung, Parkeinrichtungen, ÖPNV
13	Natur- und Landschaftspflege	Parks, Grünanlagen, Friedhöfe, vielerorts auch: Gemeindewald
14	Umweltschutz	Umweltschutzmaßnahmen
15	Wirtschaft und Tourismus	Wirtschaftsförderung, Allgemeine Einrichtungen und Unternehmen wie z. B. Bürger- und Dorfgemeinschaftshäuser, Tourismus
16	Allgemeine Finanzwirtschaft	Steuern, allgemeine Zuweisungen, allgemeine Umlagen

Mittel der Aufgabenerfüllung sind insbesondere das Anbieten von Verwaltungsleistungen, die Unterhalten von öffentlichen Einrichtungen, Beschäftigung von Personal und Finanzierung von Dritten, die Aufgaben für die Gemeinde wahrnehmen.

Im kreisangehörigen Bereich sind die kommunalen Aufgaben auf die Gemeinden einerseits und die Landkreise andererseits verteilt. Kreisange-

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

hörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern nehmen als Sonderstatus-Städte zusätzlich zu ihren Gemeindeaufgaben auch einige Kreisaufgaben wahr. In einigen wenigen vor allem ordnungsrechtlichen Bereichen sind einzelne Aufgaben in Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern der Gemeinde, in kleineren Gemeinden dem Landkreis übertragen.

1.1.3 Gemeindehoheiten. Die Aufgaben der Gemeinden sollen diese auch in eigener Verantwortung wahrnehmen können. Es muss also ein Handlungs- und Entfaltungsraum gewährleistet sein, der frei von jeder Weisung und Vormundschaft der Staatsverwaltung stehen soll. Die Gemeinden sollen die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zudem eigenverantwortlich *regeln* dürfen, also mehr als bloß verwalten. Die Regelungsbefugnis schließt alle Arten des Verwaltungshandelns (Verwaltungsakte, Verträge, Realakte, Pläne) sondern mit dem Satzungsrecht auch das Recht zur Rechtsetzung ein.

Die verschiedenen Gestaltungsbereiche, die den Kommunen mit dieser Garantie der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung eröffnet werden, bezeichnet man üblicherweise als Gemeindehoheiten. Zu den Gemeindehoheiten zählen insbesondere

- die Personalhoheit, d. h. das Recht der Gemeinde Personal auszubilden und für die eigenen Zwecke einzustellen,
- die Planungshoheit, also die Befugnis, über Gestaltung und Nutzung des Gemeindegebiets zu entscheiden;
- die Organisationshoheit, d. h. das Recht, die kommunalen Organe, Behörden und Betriebe einzurichten sowie ihre Zuständigkeiten und Verfahren zu regeln;
- die Satzungshoheit, also die Kompetenz, selbst Recht zu setzen, das die Gemeindeangehörigen bindet und daneben grds. auch für alle gilt, die sich im Gemeindegebiet aufhalten,
- und schließlich die durch Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG ausdrücklich bekräftigte Finanz- und Haushaltshoheit, d. h. die Befugnis, über die Einnahmen und Ausgaben der Kommune zu befinden (siehe auch Art. 137 Abs. 5 und 6 HV).

Die Rechtsinstitutionsgarantie gilt nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG „im Rahmen der Gesetze“; die Kompetenzen der Gemeinde können mithin durch den Gesetzgeber eingeschränkt werden. Da das Grundgesetz die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse grundsätzlich nur auf Bund und Länder aufteilt, sind die meisten Aufgaben der Gemeinden durch Landesrecht geregelt.

Dabei ist die Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Verwaltung laufend in Gefahr. Aufgrund der Organisationshoheit sollen die Gemeinden bei ihrer inneren Organisation individuell auf die besonderen Anforderungen vor Ort durch eigene organisatorische Maßnahmen reagieren können. Auch darf die Gewährleistung der Selbstverwaltung im Allgemeinen und

1. Der Wirkungskreis der Gemeinden

der Finanzhoheit im Besonderen nicht dadurch unterlaufen werden, dass die Kommunen ihre eigenen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen und mangels finanziellen Spielraums Prioritätsentscheidungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung nicht mehr treffen können.

Eine Verstärkung hat die Finanzhoheit der Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise) im Jahr 2002 durch die Einführung von Art. 137 Abs. 6 HV erfahren. Seither gilt, dass das Land den Kommunen einen finanziellen Mehrbelastungsausgleich zahlen muss, wenn die Übertragung oder Veränderung von kommunalen Aufgaben durch Landesrecht zu einer finanziellen Mehrbelastung führt. Allerdings hat diese sog. Konnexitätsregelung nach Art. 137 Abs. 6 HV eine Reihe von Lücken und erfasst keineswegs alle Mehrbelastungen: Sie greift nicht ein bei Vorgaben durch Europa- und Bundesrecht sowie Belastungen, die Landes- wie kommunale Seite gleichermaßen betreffen und kann nach aktuellem Stand der Rechtsprechung des StGH auch nicht eingeklagt werden.

1.1.4. Weisungs- und Auftragsangelegenheiten. Stärkerer Einflussnahme des Landes als die durch das Selbstverwaltungsrecht geschützten Angelegenheiten unterliegen die *Weisungsangelegenheiten*. Dies sind gem. § 4 Abs. 1 HGO Aufgaben des Staates (d. h. des Landes), die er durch Gesetz den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung in eigenem Namen übertragen hat und bei denen sich die Weisungen auf allgemeine Anordnungen beschränken sollen. Wichtige Weisungsaufgaben betreffen die Gefahrenabwehr (§ 2 HSOG) oder auch Bauaufsicht und Personenstandswesen. Die Einräumung eines Weisungsrechts schränkt die Eigenverantwortlichkeit der Gemeindeorgane so erheblich ein, dass man nicht mehr von einer Wahrnehmung unter eigener Verantwortung reden kann und eine Zuordnung dieser Pflichtaufgaben zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten nicht in Betracht kommen dürfte (so der Hess.VGH, Beschl. v. 2.10.1990 Az. 10 TG 2854/90 – juris Rn. 9).

Die stärkste staatliche Einflussnahme ist bei *Auftragsangelegenheiten* nach § 4 Abs. 2 und 3 HGO zu verzeichnen. Hier können die Fachaufsichtsbehörden dem Bürgermeister (Oberbürgermeister) auch Weisungen im Einzelfall erteilen und sogar die Befugnisse der ihrer Aufsicht unterstellten Behörden ausüben (§ 4 Abs. 3 HGO). Die Gemeinde ist trotz der starken staatlichen Einflussmöglichkeiten in der Pflicht, die für diese Aufgaben erforderlichen Kräfte und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen, § 4 Abs. 2 Satz 3 HGO. Die Bürgermeister und Oberbürgermeister nehmen diese Aufgaben nach § 4 Abs. 2 Satz 4 HGO in alleiniger Verantwortung wahr. Insbesondere die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden sind Auftragsangelegenheiten. Zuständigkeiten verbleiben der Gemeindevertretung und Gemeindevorstand allein mit Blick auf die auch sonst gegebenen Zuständigkeiten im Haushalts- und Personalwesen. Insbesondere sind im Bereich der Auftragsangelegenheiten die Überwachungsrechte der Gemeindevertretung nach § 50 Abs. 2 Satz 1 HGO ausdrücklich ausgeschlossen.

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden sind dabei insbesondere das Pass-, Personalausweis- und Ausweiswesen, in Gemeinden über 7.500 Einwohnern das Versammlungswesen, unbeschadet der Zuständigkeit der Polizeibehörde auch die Überwachung des Straßenverkehrs (auch unter Verwendung technischer Mittel, z. B. „Blitzer“), vgl. § 85 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 HSOG i. V. m. mit der HSOG-DVO.

1.1.5 Staatsaufsicht über die Kommunen. Die Gemeinden unterliegen der staatlichen Aufsicht. Sie wird in Art. 137 HV sogar ausdrücklich erwähnt. Das BVerfG wiederum sieht in der Kommunalaufsicht auch ohne Erwähnung in Art. 28 GG das „notwendige Korrelat“ zur Selbstverwaltung. Die insbesondere in §§ 135–141b HGO geregelte Kommunalaufsicht ist eine reine Rechtsaufsicht. Sie darf also nur bei Rechtsverstößen eingreifen. Neben diesen allgemeinen Aufsichtsbefugnissen sind gesetzlich einige Fälle vorgesehen, in denen Handlungen der Gemeinde einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedürfen, beispielsweise bestimmte Festlegungen in der Haushaltssatzung (insb. unausgeglichene Haushalte, Kredit- und Liquiditätskreditermächtigungen, vgl. § 97a HGO) oder potenziell problematische Arten von Rechtsgeschäften (insb. §§ 103 Abs. 7 und 104 HGO) oder mehr als nur geringfügige Erhöhungen der Kreisumlagehebesätze in den Haushaltssatzungen der Landkreise (§ 50 HFAG).

Beispiele für Tätigkeitsfelder der Aufsichtsbehörde:

Genehmigung der genehmigungsbedürftigen Teile der Haushaltssatzung, Beanstandung von Beschlüssen der Gemeinde, in extremen Fällen Bestellung eines Staatsbeauftragten z. B. anstelle des Bürgermeisters.

Die Aufsichtsbehörde ist für die meisten Gemeinden der Landrat als Behörde der Landesverwaltung (§ 136 Abs. 3 HGO), für kreisfreie Städte und Sonderstatus-Städte und die Landkreise das jeweilige Regierungspräsidium (§ 136 Abs. 2 HGO, § 54 Abs. 2 HKO), wobei das Regierungspräsidium auch die Obere Aufsichtsbehörde für die von den Landräten beaufsichtigten Gemeinden ist. Eine Sonderregelung gilt für Frankfurt und Wiesbaden, die unmittelbar der Minister des Innern beaufsichtigt (§ 136 Abs. 1 HGO).

1.2. Die hessische Kommunalverfassung. In Hessen gilt das *Verfassungssystem der unechten Magistratsverfassung*. Die Gemeinden haben zwei Organe, die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung und den Gemeindevorstand bzw. Magistrat (§ 9 HGO). Die Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde und trifft die wichtigen Entscheidungen, während dem Gemeindevorstand die laufende Verwaltung obliegt.

Die Gemeindevertretungen sind keine echten Parlamente, wie Bundestag oder Landtage, da sie nicht überwiegend mit Rechtsetzungsaufgaben, sondern hauptsächlich mit Verwaltungsaufgaben betraut sind. Sie sind damit der Exekutive zuzuordnen (HessVGH HSGZ 1985, 431). Sowohl die Gemeindevertretung als auch der Gemeindevorstand haben originäre Zu-

1. Der Wirkungskreis der Gemeinden

ständigkeiten, in die das jeweilige andere Organ nicht eingreifen darf. Die Beschlüsse der Gemeindevertretung sind allerdings nicht – wie bei der echten Magistratsverfassung – an die Zustimmung des Gemeindevorstands gebunden.

Hilfsorgane der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands sind Ausschüsse (§ 62 HGO) und Kommissionen (§ 72 HGO). Sie haben grundsätzlich lediglich vorbereitende bzw. beratende Funktion für die Entscheidungen in den Organen. Der Bürgermeister, als Vorsitzender des Gemeindevorstands, wird zwar direkt von den Bürgern gewählt, genießt allerdings keine Organstellung. Gleiches gilt für die Ortsbeiräte und Ausländerbeiräte. Auch diese sind keine klassischen Organe, sondern nehmen eine Sonderstellung ein. Sie werden allerdings weitestgehend den Hilfsorganen gleichgestellt.

1.3. Die Kommunalen Spitzenverbände. Gemeinden, Städte und Landkreise haben sich auf Bundesebene und auf Länderebene zu Vereinigungen, den Kommunalen Spitzenverbänden, zusammengeschlossen.

In Hessen gibt es wegen der unterschiedlichen Interessenlagen von Gemeinden, Städten und Landkreisen drei Kommunale Spitzenverbände:

- *Hessischer Städte- und Gemeindebund (HSGB)*, Henri-Dunant Str. 13, 63165 Mühlheim am Main, www.hsgeb.de
- *Hessischer Städtetag*, Frankfurter Str. 2, 65189 Wiesbaden, www.hessstaedtetag.de sowie
- *Hessischer Landkreistag*, Frankfurter Str. 2, 65189 Wiesbaden, www.hlt.de.

Dem Hessischen Städte- und Gemeindebund können die kreisangehörigen Städte und Gemeinden beitreten. In ihm sind 401 von 415 kreisangehörigen hessischen Städten und Gemeinden zusammengeschlossen. Dem Städtetag können jede Stadt in Hessen sowie Gemeinden mit städtischem Gepräge angehören. Dem Landkreistag haben sich alle Landkreise angeschlossen.

Außerdem gehören den Kommunalen Spitzenverbänden eine Vielzahl von weiteren juristischen Personen des öffentlichen bzw. auch des privaten Rechts (z.B. Verbände) an. Der HSGB ist damit der mit weitem Abstand mitgliederstärkste Kommunale Spitzenverband. Durch die Wahrnehmung der rechtlichen Beratung ist er in besonderer Weise in der Lage, Interessen der Mitglieder auch aus eigener Anschauung zu bündeln, einzuschätzen, ob ein Problem eher lokal begrenzt auftritt oder viele Kommunen Probleme z.B. mit der Wirkung rechtlicher Regelungen haben. 2023 rief der HSGB mit Blick auf eine immer größere Einengung der kommunalen Selbstverwaltung durch rechtliche Vorgaben von Bund und Land und unzureichende Finanzausstattung die Kampagne „Halt! So geht es nicht weiter“ ins Leben, mit der sich der Verband seither nachdrücklich für Bürokratieabbau, mehr organisatorische und inhaltliche Spielräume für die

I. Die Kommunen und ihr Verfassungsrecht

Kommunen, bessere Digitalisierung und eine auskömmliche Finanzausstattung einsetzt. Der HSGB vertritt seine Mitglieder insbesondere auch vor den Arbeits- und vor allem Verwaltungsgerichten, bei Letzteren durch alle drei Instanzen. Viele grundsätzliche Rechtsfragen konnten zugunsten der Kommunen im Rahmen der Prozessvertretung durch den HSGB geklärt werden.

Gemeinsame Aufgabe der Verbände ist es, die Interessen der Kommunen wahrzunehmen. § 3 der Satzung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes sieht beispielsweise konkret folgende Aufgaben vor:

- die gemeinsamen Anliegen und Belange der Mitglieder bei dem Hessischen Landtag, der Hessischen Landesregierung, anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und sonstigen Stellen zu vertreten
- den Hessischen Landtag, die Hessische Landesregierung und sonstige zuständige Stellen bei der Vorbereitung und Durchführung von Gesetzen, Verordnungen und Erlassen, soweit sie die Interessen der Mitglieder berühren, zu beraten und Vorschläge zu unterbreiten
- den Mitgliedern durch Beratung sowie durch die Vermittlung praktischer Erfahrungen bei der Durchführung gemeindlicher Aufgaben zu helfen;
- einen besonderen Informationsdienst zu pflegen und Fachzeitschriften herauszugeben
- die Öffentlichkeit über Aufgaben, Einrichtungen und Probleme der Mitglieder zu unterrichten
- für die Weiterbildung der Mitglieder der gemeindlichen Organe sowie für die Aus- und Fortbildung der Bediensteten der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu sorgen
- den Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit und unter den Mitgliedern zu pflegen und auf eine einheitliche Stellungnahme hinzuwirken
- moderne Verwaltungsformen und -methoden zu fördern
- seine Mitglieder vor den Verwaltungsgerichten durch seine Bediensteten zu vertreten
- seine Mitglieder vor den Sozial-, Finanz- und Arbeitsgerichten zu vertreten, in arbeitsrechtlichen Fragen zu beraten sowie Tarifverträge für die Angestellten und Arbeiter der Gemeinden abzuschließen und aus diesem Grunde kommunalen Arbeitgeberverbänden beizutreten.

Die Rechtsstellung der Kommunalen Spitzenverbände ist in § 147 HGO verankert. Danach haben der Landtag und die Landesregierung mit den Kommunalen Spitzenverbänden Verbindung zu wahren. Die Kommunalen Spitzenverbände beraten den Landtag und die Landesregierung in allen Angelegenheiten, die die Belange der Gemeinden und Gemeindeverbände betreffen. Sie haben in solchen Angelegenheiten gegenüber der Landesregierung ein Vorschlagsrecht.

Die Mitwirkung der Kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetzen, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvor-