

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Birkenfeld

Kommunalrecht

Hessen

8. Auflage



Nomos

Kompendien

für Studium, Praxis und Fortbildung

Prof. Dr. Daniela Birkenfeld

Kommunalrecht

Hessen

8. Auflage



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7305-3 (Print)

ISBN 978-3-7489-1320-7 (ePDF)

8. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Nicholas

Vorwort

Die Buchreihe hat sich zum Ziel gesetzt, bedeutsame Bereiche des Landesrechts für Studium, Ausbildung und Fortbildung besonders aufzubereiten. Zu diesem Zweck besteht eine enge Verbindung zwischen dem Nomos Verlag und der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit in Wiesbaden. Die Autoren dieser Buchreihe sind Hochschullehrer bzw. frühere Hochschullehrer in Zusammenarbeit mit erfahrenen Praktikern aus der Verwaltung.

Die einzelnen Bände sind inhaltlich insbesondere auf die Bedürfnisse von Studierenden an Universitäten und Verwaltungshochschulen zugeschnitten. Von besonderem Nutzen werden sie auch für die Absolventen von anderen Bildungseinrichtungen sein, wie z.B. für die Lehrgangsteilnehmer der Verwaltungsseminare des Hessischen Verwaltungsschulverbandes. Darüber hinaus sind die Lehrbücher so gestaltet, dass sie auch sachkundige Ratgeber für die tägliche Verwaltungspraxis als auch für ehrenamtliche Kommunalpolitiker in Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen sowie in Gemeindevertretungen sein können.

Das Werk Kommunalrecht von Prof. Dr. Daniela Birkenfeld beruht sowohl auf den Erfahrungen der Autorin als Hochschullehrerin als auch auf ihrer langjährigen praktischen kommunalpolitischen Tätigkeit. So lehrte Frau Prof. Dr. Birkenfeld bis 2007 als Professorin für öffentliches Recht an der Hessischen Verwaltungsfachhochschule. Sie wirkte darüber hinaus ehrenamtlich in kommunalen Vertretungskörperschaften mit, zunächst als Abgeordnete in der Verbandsversammlung des Umlandverbands Frankfurt, dann als Stadtverordnete und Vorsitzende des Ausschusses für Bildung und Integration der Stadt Frankfurt am Main. Bis heute nimmt sie ein Mandat in der Verbandsversammlung des Landeswohlfahrtsverbands wahr. Von 2007 bis 2021 war sie als hauptamtliche Stadträtin in Frankfurt am Main tätig, zunächst als Dezerentin für Soziales und Sport, später für Soziales, Senioren, Jugend und Recht. Seit 2021 wirkt sie nun ehrenamtlich im Magistrat der Stadt Frankfurt am Main mit und lehrt Kommunalrecht im Nebenamt an der Hessischen Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit.

Auch die vorliegende 8. Auflage zeichnet sich durch eine fachlich umfassende Darstellung des hessischen Kommunalrechts sowie durch eine klare und übersichtliche Gliederung des umfangreichen Fachgebiets aus. Rechtsgrundlagen, Rechtsprechung und Schrifttum wurden nach dem neuesten Stand berücksichtigt.

Frankfurt am Main, im Februar 2022.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Schaubilder	23
Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1 Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung	29
A. Die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung	29
I. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung	29
1. Dorf und Stadt	29
2. Die Stadtentwicklung im Mittelalter	30
3. Das Zeitalter des Absolutismus	32
4. Die Steinsche Städtereform	32
5. Die kommunale Selbstverwaltung in der Zeit der Industrialisierung	34
6. Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik	34
7. Die Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung während des Nationalsozialismus	35
8. Die Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem der Nachkriegszeit	36
II. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Hessen	36
1. Die kommunale Selbstverwaltung in der Stadt Frankfurt am Main und der Provinz Hessen-Nassau	37
2. Die kommunale Selbstverwaltung im Großherzogtum Hessen	37
3. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik und zu Zeiten des Nationalsozialismus	38
4. Die kommunale Selbstverwaltung nach der Gründung von Groß-Hessen	38
B. Kommunale Verfassungssysteme	39
I. Rechtssetzungszuständigkeiten	39
II. Die herkömmliche Typologie	39
1. Die Norddeutsche Ratsverfassung	40
2. Die Süddeutsche Ratsverfassung	41
3. Die (Rheinische) Bürgermeisterverfassung	42
4. Die Magistratsverfassung	42
III. Die neuen Bundesländer	46
IV. Der Trend zu Mischformen	46
C. Rechtsquellen des Kommunalrechts	47
I. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland	47
II. Bundesgesetze und Rechtsverordnungen	49
III. Verfassung des Landes Hessen	49
IV. Gesetze und Rechtsverordnungen des Landes Hessen	50
V. Ortsrecht	52
VI. Recht der Europäischen Union	53

D. Das Recht auf kommunale Selbstverwaltung	55
I. Begriff der kommunalen Selbstverwaltung	55
II. Grundgesetz	55
1. Inhalt und Umfang der Selbstverwaltungsgarantie	56
1.1. Die institutionelle Rechtssubjektsgarantie	56
1.2. Die objektive Rechtsinstitutionsgarantie	56
1.3. Die subjektive Rechtsstellungsgarantie	59
2. Kernbestand kommunaler Hoheitsrechte	60
2.1. Gebietshoheit	60
2.2. Personalhoheit	60
2.3. Organisationshoheit	61
2.4. Finanzhoheit	62
2.5. Planungshoheit	66
2.6. Satzungshoheit	67
2.7. Kulturhoheit	67
III. Die Selbstverwaltungsgarantie im Rahmen des Europäischen Rechts	68
1. Die Selbstverwaltungsgarantie – ein deutsches Unikum?	68
2. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in den Verträgen der Europäischen Union	68
3. Garantie der kommunalen Selbstverwaltung durch die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung	70
4. Der Kollisionsfall – Verhältnis von EU-Recht zu Art. 28 Abs. 2 GG	70
5. Rechtsschutz der Kommunen in der Europäischen Union	73
5.1. Rechtsschutz vor dem Europäischen Gerichtshof	73
5.2. Rechtsschutz der Kommunen vor dem Bundesverfassungsgericht	73
5.3. Rechtsschutz vor den Instanzgerichten	75
5.4. Rechtsschutz im Kooperationsverfahren	76
IV. Rechtsschutz der Kommunen	76
1. Kommunale Verfassungsbeschwerde	76
1.1. Zulässigkeit	76
1.2. Begründetheit	78
2. Kommunale Grundrechtsklage in Hessen	78
3. Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle	79
4. Verwaltungsgerichtliche Klage	79
E. Ausblick	81
I. Künftige Rechtsentwicklung	81
II. Modernisierung der Kommunalverwaltung	82
Kapitel 2 Rechte und Aufgaben der Gemeinde	85
A. Die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau	85
B. Die Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau	86
C. Die Rechtsstellung der Gemeinde	86
I. Rechtsfähigkeit	86
II. Handlungs- und Geschäftsfähigkeit	88
III. Beteiligten- und Parteifähigkeit	88

Inhaltsverzeichnis	13
IV. Prozessfähigkeit	89
V. Haftungsfähigkeit und Deliktsfähigkeit	89
1. Privatrechtliche Haftung	89
2. Öffentlich-rechtliche Haftung	90
3. Haftung kommunaler Beamter im Innenverhältnis	91
4. Haftung der Angestellten und Arbeiter im Innenverhältnis	92
5. Regress gegen Gemeindevertreter	92
6. Strafrechtliche Deliktsfähigkeit	93
7. Haftung nach dem OWiG	93
VI. Dienstherrnenfähigkeit	93
D. Die Aufgaben der Gemeinde	93
I. Selbstverwaltungsaufgaben	94
1. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	94
2. Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	95
3. Rechtsfolgen	95
II. Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten	96
1. Weisungsaufgaben	96
2. Auftragsangelegenheiten infolge bundesrechtlicher Regelungen	97
3. Auftragsangelegenheiten in Form der Organleihe	97
4. Finanzierung	99
5. Rechtsfolgen	101
Kapitel 3 Einwohner und Bürger	102
A. Rechte und Pflichten der Einwohner	102
I. Begriff	102
II. Nutzung öffentlicher Einrichtungen	103
1. Begriff der öffentlichen Einrichtung	103
1.1. Abgrenzung von privaten Einrichtungen	104
1.2. Abgrenzung von anderen öffentlichen Sachen	105
2. Anspruch auf Einrichtung, Erhaltung oder Ausbau einer öffentlichen Einrichtung	105
3. Organisations- und Rechtsformen	106
4. Der öffentlich-rechtliche Zulassungsanspruch	107
4.1. Anspruch auf Zulassung	108
4.2. Grenzen der Zulassung	109
4.3. Ausschließungsgründe	112
5. Die Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses	114
5.1. Öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis	114
5.2. Privatrechtliches Benutzungsverhältnis	115
5.3. Indizien	116
5.4. Rechtsschutz	116
6. Anschluss- und Benutzungszwang	117
6.1. Anwendungsbereich und Voraussetzungen	117
6.2. Eingriff in Grundrechtspositionen	119
6.3. Rechtsschutz	120
6.4. Recht der Europäischen Union	121
III. Beteiligung der Einwohner an der gemeindlichen Willensbildung	123
1. Mitwirkung in Kommissionen	123

2. Mitwirkung in Ausschüssen	123
3. Mitwirkung in Ortsbeiräten	123
4. Beteiligung von Beiräten, Kommissionen und Sachverständigen	123
5. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen	124
6. Bürgerversammlung	124
IV. Petitionsrecht	124
V. Tragung von Gemeindelasten	125
B. Rechte und Pflichten der Bürger	126
I. Begriff	126
II. Das aktive und passive Wahlrecht	126
III. Ehrenamtliche Tätigkeit	127
1. Begründungstatbestand	128
1.1. Verpflichtung zur ehrenamtlichen Tätigkeit	128
1.2. Abgrenzung zum kommunalpolitischen Mandat	129
1.3. Ehrenbeamte	129
2. Rechte und Pflichten ehrenamtlich Tätiger	129
2.1. Verschwiegenheitspflicht	130
2.2. Widerstreit der Interessen	130
2.2.1. Ausnahmen von der Befangenheit	133
2.2.2. Mitteilungspflicht und Entscheidung	134
2.2.3. Folgen des Interessenwiderstreites	135
2.2.4. Rechtsfolgen von Verstößen	135
2.3. Treuepflicht	136
2.4. Anzeigepflicht	137
2.5. Aufwandsentschädigung	138
IV. Ehrenbürgerschaft und Ehrenbezeichnungen	140
V. Informationsanspruch	140
VI. Beteiligung der Bürger an der gemeindlichen Willensbildung	141
1. Bürgerversammlung	141
1.1. Unterrichtungspflicht	142
1.2. Teilnahmeverpflichtete und Teilnahmeberechtigte	142
1.3. Ablauf der Bürgerversammlung	142
2. Bürgerbegehren und Vertreterbegehren	144
2.1. Antragsgegenstand	144
2.2. Negativkatalog	145
2.3. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen	147
2.3.1. Schriftform und Antragsgegner	147
2.3.2. Fragestellung	148
2.3.3. Begründung	148
2.3.4. Kostendeckungsvorschlag	149
2.3.5. Benennung von Vertrauenspersonen	149
2.3.6. Unterstützungsunterschriften	150
2.3.7. Einreichungsfrist	151
2.4. Ausschlussfrist	152
2.5. Wirkung und Rechtsfolgen des Bürgerbegehrens	152
2.6. Widerspruch und Beanstandung	153
2.7. Rechtsmittel	153
3. Bürgerentscheid	155
3.1. Organisation und Durchführung	155
3.2. Entscheidungsquorum	156

Inhaltsverzeichnis	15
3.3. Wirkung	156
3.4. Abänderung durch die Gemeindevertretung	156
3.5. Folgen bei Rechtswidrigkeit	157
Kapitel 4 Kommunales Wahlrecht	159
A. Wahlgrundsätze	159
I. Grundsatz der allgemeinen Wahl	159
II. Grundsatz der Freiheit der Wahl	159
III. Grundsatz der Gleichheit der Wahl	160
IV. Grundsatz der geheimen Wahl	162
V. Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl	162
B. Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft	163
I. Wahlgebiet und Wahlorgane	163
1. Wahlkreis, Wahlleiter und Wahlausschuss	163
2. Wahlbezirk, Wahlvorsteher und Wahlvorstand	165
3. Aufgaben des Gemeindevorstandes	165
II. Wahlverfahren	166
1. Aufstellung und Einreichung von Wahlvorschlägen	166
2. Anlegung, Offenlegung und Fortführung des Wählerverzeichnisses	168
3. Beantragung und Ausstellung von Wahlscheinen	169
4. Leitung und Überwachung der Wahlhandlung	169
III. Ermittlung des Wahlergebnisses	170
IV. Sitzverteilung	171
1. Mehrheitswahlrecht	171
2. Verhältniswahlrecht	171
3. Erwerb des Mandats	172
4. Wählbarkeitsbeschränkungen	172
4.1. Vorliegen von Hinderungsgründen	173
4.1.1. Hauptamtliche Beamte und haupt- und nebenberufliche Arbeitnehmer	173
4.1.1.1. Bedienstete der Gemeinde	173
4.1.1.2. Bedienstete einer gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtung, an der die Gemeinde beteiligt ist	173
4.1.1.3. Bedienstete einer Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts, an der die Gemeinde maßgeblich beteiligt ist	173
4.1.1.4. Bedienstete des Landes, die unmittelbar Aufgaben der Staatsaufsicht (Kommunal- und Fachaufsicht) über die Gemeinde wahrnehmen	174
4.1.1.5. Bedienstete des Landkreises, die mit Aufgaben der Rechnungsprüfung für die Gemeinde befasst sind	175
4.1.2. Leitende Arbeitnehmer einer Gesellschaft oder einer Stiftung des bürgerlichen Rechts, an der die Gemeinde maßgeblich beteiligt ist	175
4.2. Folgen von Hinderungsgründen	175
5. Verlust des Mandats	176
6. Rechtsfolgen	177

V. Rechtsschutz bei Kommunalwahlen	177
1. Rechtsschutz vor der Wahl	177
2. Rechtsschutz nach der Wahl	178
2.1. Wahlprüfungsverfahren	178
2.1.1. Anordnung des Ausscheidens eines Vertreters	178
2.1.2. Anordnung einer Wiederholungswahl	179
2.1.3. Anordnung der Neufeststellung des Wahlergebnisses	180
2.1.4. Gültigkeitserklärung	180
2.2. Rechtsmittel	181
VI. Nachwahl	181
C. Wahl des Bürgermeisters	183
I. Wählbarkeit und Amtszeit	183
II. Ausschließungsgründe	184
III. Vorbereitung der Wahl	184
1. Wahlleiter und Wahlausschuss	184
2. Festlegung des Wahltags und Einreichung von Wahlvorschlägen	184
3. Zulassung der Wahlvorschläge und Stimmzettel	185
IV. Wahlverfahren	185
V. Rechtsfolgen	186
VI. Rechtsschutz	188
VII. Vorzeitige Abberufung und Ruhestand aus besonderen Gründen	190
Kapitel 5 Die Organe der Willensbildung in den Gemeinden	192
A. Gemeindevertretung	192
I. Konstituierung	192
1. Einladung und Tagesordnung zur ersten Sitzung	192
2. Sitzungsleitung bis zur Konstituierung	193
3. Wahl des Vorsitzenden und der Stellvertreter	193
4. Veränderung der Beigeordnetenzahl	194
5. Muster einer Einladung zur konstituierenden Sitzung	194
II. Allgemeine Verfahrensgrundsätze	195
1. Einberufung	195
2. Ladungsfristen	196
3. Tagesordnung	197
4. Beschlussfähigkeit	198
5. Öffentlichkeitsgrundsatz	199
6. Beschlussfassung	202
7. Abstimmungsmodus	203
8. Wahlen	203
9. Niederschrift	206
III. Zuständigkeiten	208
1. Willensbildungskompetenz	208
2. Überwachungskompetenz	209
3. Informationskompetenz	211
IV. Ausschließliche und übertragbare Aufgaben	212
V. Geschäftsordnung	214
VI. Rechtsstellung der Gemeindevertreter	216
1. Inhalt des kommunalen Mandats	216

2. Sicherung der Mandatsausübung	217
3. Mitwirkungsrechte und Mitwirkungspflichten	217
4. Mitwirkungsverbote	218
B. Vorsitzender der Gemeindevertretung	218
I. Aufgaben und Stellung	218
1. Sitzungsleitung und Neutralitätsgebot	218
2. Aufstellung der Tagesordnung	219
3. Sitzungsordnung und Hausrecht	220
3.1. Allgemeine Ordnungsmaßnahmen	220
3.2. Sitzungsausschluss gegenüber Gemeindevertretern	221
3.3. Hausverbot	222
II. Abwahl	223
C. Fraktionen	224
I. Begriff	224
II. Bildung und Zweck	224
III. Freies Mandat und Fraktionszwang	225
IV. Ein-Personen-Fraktion und Fraktionsstatus	226
V. Rechte und Pflichten der Fraktionen	227
VI. Fraktionslose Gemeindevertreter	228
VII. Innere Ordnung	229
1. Allgemeines	229
2. Mitwirkung von Nicht-Fraktionsmitgliedern	229
3. Fraktionsausschluss	230
VIII. Rechtsschutz und Haftung	231
D. Ausschüsse	231
I. Arten	231
1. Kontinuierliche Ausschüsse	232
2. Temporäre Ausschüsse	232
2.1. Wahlvorbereitungsausschuss	232
2.2. Akteneinsichtsausschuss	233
II. Zusammensetzung der Ausschüsse	234
1. Wahl	234
2. Einheitsliste	235
3. Benennung	235
III. Vorsitz	236
IV. Zuständigkeiten	236
V. Verfahren	237
VI. Teilnahmeberechtigte und Teilnahmeverpflichtete	237
E. Ortsbeirat	238
I. Schaffung von Ortsbezirken und Ortsbeiräten	238
II. Wahl der Ortsbeiräte	239
III. Rechtsstellung der Ortsbeiratsmitglieder	240
IV. Zuständigkeiten und Aufgaben	240
1. Anhörung	240
2. Vorschlagsrecht	242
3. Pflicht zur Stellungnahme	242
4. Aufgabendelegation	243

V. Verfahren und Geschäftsordnung	245
VI. Leitung einer Außenstelle	246
VII. Finanzierung	247
F. Ausländerbeirat	247
I. Schaffung von Ausländerbeiräten	247
II. Wahl der Ausländerbeiräte	248
III. Rechtsstellung der Mitglieder des Ausländerbeirats	249
IV. Zuständigkeiten und Aufgaben	249
1. Unterrichtsrecht	249
2. Anhörungsrecht	249
3. Vorschlagsrecht- und Antragsrecht	250
V. Verfahren und Geschäftsordnung	250
VI. Finanzierung	251
Kapitel 6 Die Verwaltungsorganisation	252
A. Der Gemeindevorstand	252
I. Rechtsstellung der Beigeordneten	252
1. Wahl der ehrenamtlichen Beigeordneten	253
1.1. Amtszeit	253
1.2. Vorzeitiges Ausscheiden	254
1.3. Sicherung der Amtsausübung	254
2. Wahl der hauptamtlichen Beigeordneten	254
2.1. Neuwahl	255
2.2. Wiederwahl	255
3. Weiterführung der Geschäfte	256
4. Wahlfolgen und Wahlanfechtung	256
5. Ausschließungsgründe	257
6. Vertretung des Bürgermeisters	257
7. Erzwingung von Disziplinarverfahren	258
8. Abberufung	258
II. Zuständigkeit	259
1. Generalklausel	260
2. Einzelzuständigkeiten	260
3. Personalangelegenheiten	260
4. Kommissionen	261
4.1. Aufgaben	261
4.2. Bildung und Besetzung	261
4.3. Verfahren und Geschäftsgang	262
4.4. Jugendhilfeausschuss	262
4.5. Integrations-Kommission	263
5. Außenvertretung	263
6. Widerspruchs- und Beanstandungspflicht	264
III. Geschäftsgang und innere Ordnung	264
B. Der Bürgermeister	266
I. Rechtsstellung und Zuständigkeiten	266
1. Vorbereitungskompetenz	266
2. Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der Verwaltung	267

Inhaltsverzeichnis	19
3. Geschäftsverteilungskompetenz	267
3.1. Grenzen	268
3.2. Rechtsschutz	268
4. Der Bürgermeister als Dienstvorgesetzter	269
5. Eilentscheidungsrecht	269
6. Vertretungsbefugnis und Verpflichtungserklärungen	270
7. Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften	273
8. Antrags- und Rederecht in der Gemeindevertretung	274
9. Widerspruchs- und Beanstandungspflicht	275
9.1. Widerspruchs- und Beanstandungspflicht gegenüber der Gemeindevertretung	275
9.2. Widerspruchs- und Beanstandungspflicht gegenüber dem Gemeindevorstand	277
II. Der Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde	280
III. Der Bürgermeister als untere Landesbehörde	280
Kapitel 7 Der kommunale Verfassungsstreit	282
A. Begriff	282
B. Entwicklung und Abgrenzung	282
C. Zulässigkeit	283
I. Verwaltungsrechtsweg	283
II. Statthaftigkeit der Klageart	284
III. Klagebefugnis und Rechtsschutzbedürfnis	285
IV. Beteiligtenfähigkeit	286
D. Begründetheit	287
E. Einstweiliger Rechtsschutz	288
F. Kostentragung	288
Kapitel 8 Die Kreise	291
A. Rechtsstellung, Funktion und Aufgabenbereich	291
I. Rechtsstellung	291
II. Die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeindeverbände	291
III. Funktion und Aufgaben	293
1. Grundsatz	293
2. Städte mit Sonderstatus	294
IV. Finanzierung	294
B. Die Organe des Kreises	296
I. Der Kreistag	296
II. Der Kreisausschuss	297
III. Der Landrat	298
1. Der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses	298

2. Der Landrat als untere Landesbehörde	299
Kapitel 9 Das Satzungsrecht der Gemeinden	301
A. Grundlagen	301
I. Satzungs begriff	301
II. Satzungsautonomie und deren Grenzen	301
III. Abgrenzungen	303
1. Satzungen als Gesetze im formellen Sinn	303
2. Satzungen als Gesetze im materiellen Sinn	303
3. Satzungen im Vergleich zu anderen Rechtsinstituten	303
3.1. Verwaltungsvorschriften	304
3.2. Kommunale Verordnungen	304
3.3. Geschäftsordnungen	304
3.4. Ortsgewohnheitsrecht (Observanz)	304
IV. Satzungsbestandteile	305
B. Arten von Satzungen	305
I. Unbedingte Pflichten Satzungen	305
II. Bedingte Pflichten Satzungen	305
III. Freiwillige Satzungen	306
IV. Beispiel Hauptsatzung	306
C. Zustandekommen von Satzungen	307
I. Formelle Rechtmäßigkeit	307
1. Zuständigkeit	307
1.1. Verbandskompetenz	307
1.2. Organkompetenz	307
2. Ordnungsgemäßer Satzungsbeschluss	307
3. Form	308
4. Anzeigepflicht und Genehmigung	308
4.1. Anzeigepflichten	308
4.2. Genehmigung	308
4.2.1. Grundsätzliches	309
4.2.2. Arten der Genehmigung	309
4.2.3. Rechtsanspruch auf Genehmigung	309
5. Ausfertigung	310
6. Öffentliche Bekanntmachung	311
6.1. Bekanntmachungsformen	311
6.2. Notbekanntmachungsrecht	313
6.3. Bekanntmachungsfehler	313
7. Inkrafttreten	313
II. Materielle Rechtmäßigkeit	315
1. Ermächtigungsgrundlage	315
2. Kein Verstoß gegen höherrangiges Recht	315
3. Bestimmtheit	315
4. Zwangsbestimmungen und Strafbewehrung	316
5. Haftungsregelungen	316
III. Rückwirkung von Satzungen	317
IV. Änderung und Außer-Kraft-Treten	318

V. Rechtsfolgen bei Rechtsverstößen	319
1. Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften	319
2. Unbeachtlichkeit wegen Fristablauf	319
3. Nichtigkeit	320
4. Behebung der Rechtsmängel	320
VI. Rechtskontrolle und Rechtsschutz	321
1. Rechtskontrolle	321
2. Rechtsschutz	321
2.1. Konkrete Normenkontrolle	321
2.2. Abstrakte Normenkontrolle	322
2.3. Verfassungsbeschwerde	322
2.4. Grundrechtsklage	323
VII. Hilfen für die Praxis und Fallbearbeitung	325
VIII. Satzungsmuster	325
Kapitel 10 Die Staatsaufsicht	326
A. Allgemeine Rechtsgrundlagen	326
I. Kommunalaufsicht als Korrelat zum Selbstverwaltungsrecht	326
II. Allgemeine Grundsätze	326
1. Opportunitätsprinzip	326
2. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	327
3. Subsidiaritätsprinzip	327
III. Arten der Aufsicht	327
B. Die Rechtsaufsicht	327
I. Kommunalaufsicht im engeren Sinn	327
1. Kommunale Aufsichtsbehörden	328
2. Mittel der allgemeinen Kommunalaufsicht	328
2.1. Präventive Aufsicht	328
2.1.1. Informelle Aufsicht	329
2.1.2. Anzeige- und Vorlagepflichten	329
2.1.3. Genehmigungsvorbehalte	329
2.2. Repressive Aufsicht	330
2.2.1. Informationsrecht	330
2.2.2. Beanstandung	331
2.2.3. Anweisung	332
2.2.4. Ersatzvornahme	333
2.2.5. Bestellung eines Beauftragten	334
2.2.6. Auflösung der Gemeindevertretung	335
3. Kostentragung	336
4. Subjektives Recht auf Einschreiten	336
5. Rechtsschutz	337
II. Sonderaufsicht	338
C. Die Fachaufsicht	338
I. Begriff und Grundlagen	338
II. Rechtsfolgen bei fehlerhafter Aufsicht	339
III. Rechtsschutz	339
1. Förmliche Rechtsbehelfe	339

2. Formlose Rechtsbehelfe	340
D. Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden und Insolvenz	341
Kapitel 11 Gemeindeverbände und andere Formen kommunaler Zusammenarbeit	344
A. Notwendigkeit und Bedeutung	344
B. Arten kommunaler Gemeinschaftsarbeit	344
I. Der Zweckverband	345
1. Mitglieder und Entstehung	345
2. Zuständigkeiten und Rechtsstellung	346
3. Organe	347
II. Die kommunale Arbeitsgemeinschaft	347
III. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung	347
IV. Die Gemeinsame kommunale Anstalt	348
V. Der Gemeindeverwaltungsverband	348
VI. Sonstige Formen kommunaler Zusammenarbeit	348
C. Kommunalverbände in Hessen	349
I. Landeswohlfahrtsverband	349
II. Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main	349
1. Regionalverband FrankfurtRheinMain	350
2. Interkommunale Zusammenarbeit	351
III. Zweckverband Raum Kassel	351
IV. Kommunale Spitzenverbände	351
Literaturverzeichnis	355
Stichwortverzeichnis	367

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1: Die herkömmliche Typologie der kommunalen Verfassungssysteme	44
Schaubild 2: Die Aufgaben der Gemeinde	100
Schaubild 3: Öffentliche Einrichtungen	122
Schaubild 4: Rechte und Pflichten von Einwohnern und Bürgern	143
Schaubild 5: Ablauf eines Bürgerbegehrens nach § 8 b HGO	158
Schaubild 6: Das Wahlprüfungsverfahren	182
Schaubild 7: Bürgermeisterwahl nach § 39 HGO	187
Schaubild 8: Widerspruchsverfahren bei delegierten Aufgaben (§ 63 Abs. 3 und 4 HGO)	244
Schaubild 9: Widerspruchs- und Beanstandungsverfahren I (§ 63 HGO)	278
Schaubild 10: Widerspruchs- und Beanstandungsverfahren II (§ 74 HGO)	279
Schaubild 11: Kommunalverfassungsstreitverfahren	289
Schaubild 12: Zustandekommen einer Satzung	314
Schaubild 13: Das Satzungsrecht der Gemeinden	324
Schaubild 14: Die Staatsaufsicht	342
Schaubild 15: Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main	353

