

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 Dezernentin 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

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. Dienstherrenfähigkeit	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. Ausschlussgründe	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

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 Beigeordnetenanzahl	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

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. Satzungsbegriff	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:	Kommunalverfassungsverfahren	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

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften (jetzt Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften)
AG	Amtsgericht
AktG	Aktiengesellschaft
AGBG	Gesetz über allgemeine Geschäftsbedingungen
ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AUR	Arbeit und Recht
Bad.-Württb.VGH	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg
BbgKomVerf	Kommunalverfassung des Landes Brandenburg
BAT	Bundesangestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebsberater
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BekanntVO	Bekanntmachungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes in Zivil- und Strafsachen
BMTG	Bundesmanteltarifvertrag
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BrSHG	Brandschutzhilfeleistungsgesetz
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes
BVG	Beamtenversorgungsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWGZ	Gemeindezeitung Baden-Württemberg
BWVBl.	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
BWVpr	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
CoKeBeV	Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung
DAVO	Dienstaufsichtsverordnung
d.h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik

ders.	Derselbe
DfK	Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften (ehemals Archiv für Kommunalwissenschaften)
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EG	Europäische Gemeinschaft
EigbG	Eigenbetriebsgesetz
ESVGH	Entscheidungssammlung der Verwaltungsgerichtshöfe und Staatsgerichtshöfe von Hessen und Baden-Württemberg
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f., ff.	(fort-)folgende
FAG	Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs
FriedhG	Friedhofs- und Bestattungsgesetz
GBI.	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemKVO	Gemeindekassenverordnung
GeschO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GewArch	Gewerbe Archiv
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HAG	Hessisches Ausführungsgesetz
HBG	Hessisches Beamtengesetz
HBesG	Hessisches Besoldungsgesetz
HdKWP	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis
HDG	Hessische Disziplinargesetz
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
HessVGRspr.	Hessische Verwaltungsgerichtsrechtsprechung, Beilage zum Staatsanzeiger, hrsg. vom HMI
HGO	Hessische Gemeindeordnung
HGrG	Haushaltsgrundsätze-gesetz
HGZ	Hessische Gemeindezeitung
HKO	Hessische Landkreisordnung
HMG	Hessisches Meldegesetz
HMdIS	Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
HNatSchG	Hessisches Naturschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSGZ	Hessische Städte- und Gemeindezeitung
HSchulG	Hessisches Schulgesetz
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
HV	Hessische Verfassung
HVwVfG	Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz
i.d.F.	in der Fassung
Inf.HStT	Informationen des Hessischen Städtetages

insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des
ISFG	Infektionsschutzgesetz
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	n Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
Juris	Juristisches Informationssystem der Juris GmbH
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristische Zeitung
KAG	Kommunales Abgabengesetz
KGG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz (heute SGB VIII)
KomDAVO	Kommunale Dienstaufsichtsverordnung
KomBesDAV	Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit
KomJur	Kommunaljurist
KOPO	Kommunalpolitische Blätter
KP	Kommunalpraxis
KWG	Kommunales Wahlgesetz
KWO	Kommunale Wahlordnung
Ls.	Leitsatz
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LT	Landtag
MdI	Ministerium des Inneren und für Sport
mwN	mit weiteren Nachweisen
NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWGO	Nordrheinwestfälische Gemeindeordnung
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
OVG Rh.-Pf.	Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz
OVG Schl.-Hol.	Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
ParteiG	Parteiengesetz
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGZ	Amtliche Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiLi	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung

s.	siehe
S.	Seite
SchlHA	Schleswig-Holsteinische Anzeigen
SchuSG	Schutzschirmgesetz
sog.	Sogenannte(s)
StAnz.	Staatsanzeiger
u.a.	und andere
UVF-Gesetz	Gesetz über den Umlandverband Frankfurt
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VOP	Verwaltungsführung, Organisation, Personal
VR	Verwaltungsrundschau
VV	Verwaltungsvorschrift
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVG	Wasserverbandsgesetz
z.B.	zum Beispiel
zit.	zitiert
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZKf	Zeitschrift für Kommunalfinanzen
ZNR	Zeitschrift für neues Energierecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Kapitel 1 Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung

A. Die Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung

I. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung

1. Dorf und Stadt

Das Zusammenleben in Städten und Gemeinden war den Menschen zunächst völlig fremd. Sie zogen als Nomaden den Tierherden nach, sorgten als Sammler und Jäger für ihren Unterhalt und lebten in **Höhlen** und anderen **naturgegebenen Unterschlüpfen**. Mit der Zunahme an Kenntnissen im Ackerbau nahm die **Landnahme der Nomaden** zu. Die Entstehung von Gemeinden kennzeichnet daher den Übergang menschlichen Zusammenlebens vom Nomadendasein zum Zustand der **Sesshaftigkeit**. Bei der geschichtlichen Betrachtung der Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung muss zwischen zwei Grundformen des kommunalen Lebens unterschieden werden: dem **Dorf** und der **Stadt**. Beide nahmen im Rechtlichen als auch im Tatsächlichen unterschiedliche Entwicklung, die sich erst im 20. Jahrhundert durch eine einheitliche Gemeindeordnung rechtlich – und langsam auch tatsächlich – zu nähern begann.

Das **Dorf** war die von den **Germanen** bevorzugte Lebensform. Es hatte allerdings noch wenig gemein mit heutigen Dörfern. In seiner **Urform** war das Dorf lediglich eine **Vereinigung von Dorfgenossen**, die zunächst durch die (**Groß-)****Familie** und später durch nachbarschaftliche Beziehungen zusammengehalten wurde. Haus und Hof standen im Eigentum des einzelnen Dorfgenossen. Das hiervon nicht in Anspruch genommene Gebiet der Feldmark stand zunächst im Gemeingut der Dorfgemeinschaft. Dem Einzelnen war es jedoch auch möglich durch zusätzliche Rodung Eigentum an Flächen zu erlangen. Wald, Weide, Wege, Gewässer, Sandgruben und Steinbrüche standen im Gemeinschaftseigentum und wurden auch gemeinsam bewirtschaftet (**sog. Allmende**).

Neben diesen **gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen** verbanden die Dorfgenossen aber auch andere Rechte und Pflichten, so vor allem die **Tragung der gemeinsamen Lasten**. Zu den **Obliegenheiten** gehörten der Ausbau und die Unterhaltung von Weg und Steg, die Überwachung des Herdfeuers, die Reinigung des Brunnens, die Verteidigung des Dorfes. Zu den **Rechten** zählten die Beratung und Beschlussfassung über die wirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinschaft, das Recht zur Nutzung der Feldmark und den gemeinsamen Einrichtungen ebenso wie der Anspruch auf Unterstützung durch die Dorfgenossen. Zur Wahrnehmung gemeinsamer Aufgaben, etwa zur Regulierung von Wasserläufen, schlossen sich die Dorfgemeinschaften zu **überörtlichen Markgenossenschaften** – vergleichbar mit den heutigen Zweckverbänden (vgl. Kap.11 B I → Rn. 746 ff.) – zusammen.

Organ der Dorfgemeinschaft war die **Dorfversammlung** der stimmberechtigten Vollgenossen. Die Vollversammlung entschied über die wichtigen Angelegenheiten der Gemeinschaft, wie z.B. über die Gestattung der Zuwanderung Fremder, die Ausübung der Waffenhilfe und Beistandspflicht, die Beilegung von Grenzstreitigkeiten und in Fällen der Verschmutzung von Brunnen und Gewässern. Für die Erledigung

der laufenden Geschäfte hingegen war der von der Gemeinde selbst gewählte **Vorsteher** zuständig.

- 5 Mit dem Aufkommen und der Erstarkung des **Grundherrentums** und des **Lehenswesens** im frühen **Mittelalter** wurde jedoch die freie Selbstverwaltung der Dorfgenossen durch den Grundherren und mit dem Aufkommen der Landeshoheit um das Jahr 1200 von dem Landesherren immer weiter zurückgedrängt. Erbzins- und Erbpachtverhältnisse wandelten die ehemals freien Bauerngemeinden bis auf wenige Ausnahmen in grundherrliche Dörfer. Grund hierfür war nicht zuletzt die in dem Aufbau und der Zusammensetzung begründete Schwäche der Dorfgemeinschaft. Dorfgenossen mit allen Rechten und Pflichten waren ausschließlich die Eigentümer von Haus und Hof, denen die Genossen minderen Rechts (Halbspanner und Schutzgenossen) gegenüberstanden. Durch die beschränkte Möglichkeit der Landnahme veränderte sich das Verhältnis von Vollgenossen zu Mindergenossen zulasten der Privilegierten. Mit dem zahlenmäßigen Übergewicht der Mindergenossen vollzog sich aber auch zwangsläufig eine **Lockerung der genossenschaftlichen Ordnung**, die sich nach außen als Schwächung der Gemeinschaft bemerkbar machen musste. Hinzu kamen volkswirtschaftliche Veränderungen, wie die Ablösung der Tauschwirtschaft durch die **Einführung der Geld- und Kreditwirtschaft**.
- 6 Der **Ursprung der Stadtgründung** kann nicht auf einen einheitlichen Vorgang zurückgeführt werden, sondern vollzog sich vielmehr regional und zeitlich in unterschiedlicher Weise. Die ersten, auf dem Boden des späteren deutschen Reiches, von den **Römern** gegründeten Städte gehen teilweise auf frühere **Kastelle** und **Legionslager** zurück (Augsburg, Trier, Köln, Mainz, Regensburg, Koblenz, Worms und Passau), andere entwickelten sich im Schutz von **Burgen** und **Klöstern** (München). Wuchsen sie teilweise zunächst zu beachtlicher Größe heran, so fielen sie am Ende Eroberungen und Brandstiftungen zum Opfer. Zählte bspw. Trier im 4. Jahrhundert 80.000 Einwohner und Köln 50.000 Einwohner, wird von dem 9. Jahrhundert auch als der städtelosen Zeit berichtet. Erst im 11. Jahrhundert entwickelten sich die Städte aufgrund des zunehmenden Handels- und Wirtschaftslebens erneut, wobei die mittelalterlichen Städte, auch zu ihrer Blütezeit im 13. und 14. Jahrhundert, niemals mehr die Größenordnungen der römischen Städte erreichten.

Literatur: *Pagenkopf*, Kommunalwissenschaft, S. 13 ff.; *Kunkel/Lerche/Mieth/Vogt*, Enzyklopädie, S. 4 ff.

2. Die Stadtentwicklung im Mittelalter

- 7 Während die Bewohner in den Dörfern in ihrer Mehrheit Landesherren oder Gutsherren unterstanden und sich die persönliche Abhängigkeit bis hin zur Leibeigenschaft durchsetzte, traten mit Zunahme des Handels in der Mitte des **11. Jahrhunderts** die ersten Städte mit eigener **Stadtverfassung** und **Marktprivilegien** in Erscheinung. Das Marktrecht, die Steuerhoheit, die eigene Gerichtsbarkeit, das örtliche Satzungsprivileg und die Schutz- und Wehrhoheit gelten als **Wesensmerkmale der mittelalterlichen Stadt**. Zwar waren die Rechte der Bürger in den einzelnen Städten sehr unterschiedlich ausgestaltet, wesentliche Privilegien einer mittelalterlichen Stadt waren jedoch das Recht auf Grundeigentum und auf Freizügigkeit. So stammt aus dem 12. Jahrhundert der Rechtssatz „**Stadtluft macht frei**“. Dies bedeutete, dass auch der vom Land Hinzuziehende, der durch das Stadttor schritt und nicht binnen eines Jahres von seinem Herrn zurückgefordert wurde, die Freiheitsrechte erlangte und Bürger werden konnte.

Diese Keime einer kommunalen Selbstverwaltung dürfen aber nicht darüber hinweg- 8
täuschen, dass der **Stadtherr** zunächst eine umfassende **obrigkeitliche Gewalt**
ausübte. Auch waren nicht alle Bürger mit gleichen Rechten ausgestattet. Das pas-
sive Wahlrecht stand nur den **Patriziern**, also den Grundbesitzern und den in Gil-
den organisierten Kaufleuten zu, während den in Zünften zusammengeschlossenen
Handwerkern das Amt des Ratsherrn zunächst verschlossen blieb. Erst mit wach-
sender Bedeutung erstarkte im 14. und 15. Jahrhundert der **Einfluss der Zünfte**
soweit, dass sie eigene Vertreter in den Stadtrat entsenden konnten. Zu dieser Zeit
kann auch von dem Stadtrat als regelmäßige Verwaltungsbehörde gesprochen wer-
den. Das Amt des Ratsherrn war ein unbezahltes Ehrenamt. Zu den **Aufgaben des**
Rates gehörte die Verwaltung der öffentlichen Einrichtungen (Badehaus, Ratskeller,
Stadtmühle, öffentliche Waage) und der kirchlichen Einrichtungen (Schulen, Armen-
und Krankenhäuser), deren Unterhalt aber von der Kirche bestritten wurde. Der Rat
sorgte weiterhin für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, übte die
Kontrolle über die Güte und Angemessenheit der Preise für Lebensmittel aus und
legte den Steuersatz fest.

Auch das aktive Wahlrecht unterlag mit der Zeit einigen Veränderungen. Wurde 9
der Stadtrat zunächst von der Stadtgemeinde gewählt, wurde dieses plebiszitäre
Element immer weiter zugunsten eines **Wahlmännersystems** zurückgedrängt, an
dem sich nur die vermögenden Bürger beteiligen durften. Infolgedessen setzte sich
in zahlreichen Städten eine Alleinherrschaft einzelner Geschlechter durch.

Eine besondere Stellung unter den Städten nahmen die königlichen Städte oder 10
Reichsstädte ein. Die **Reichsstädte** schuldeten dem König Huldigung, Heerfahrt
und Steuern und waren verpflichtet, ihn und seinen Hof aufzunehmen. Auf der an-
deren Seite standen ihnen die Gesetzgebungshoheit, die Verteidigungshoheit, das
Bündnis- und Fehderecht sowie einnahmebringende Hoheitsrechte zu. Im Gegen-
satz hierzu waren die **freien Reichsstädte**, die sich von der bischöflichen Herrschaft
befreit hatten und unter dem unmittelbaren Schutz des Reiches standen, von diesen
Verpflichtungen weitgehend freigestellt. Sie bildeten daher territoriale Zwergstaaten
und verteidigten im **westfälischen Frieden** gleich den Reichsstädten das ihnen im
Jahre 1582 vom Reichstag neben den anderen Reichsständen (Kurfürstenkollegium
und Reichsfürstenrat) zugestandene Stimmrecht, wenn auch weiterhin das **Städte-**
kollegium von Entscheidungen in etlichen Reichsangelegenheiten ausgeschlossen
blieb. Ende des 18. Jahrhunderts hatten 51 Städte Sitz und Stimme im Städtekolle-
gium, dessen Vorsitz die Stadt hatte, in der der Reichstag jeweils tagte. Nach der
Auflösung des Reiches (1806) sank die Zahl der Reichsstädte erheblich. Der **Deut-**
sche Bund erkannte 1815 als Reichsstädte nur noch Bremen, Hamburg, Lübeck
und Frankfurt am Main an.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Städte des Mittelalters bereits 11
viele uns bekannte Züge aufwiesen, die als Vorläufer und Wegbereiter der heutigen
kommunalen Selbstverwaltung angesehen werden können. Dem äußeren Wachstum
der Städte entsprach aber nicht ihre innere Organisation. Der Kampf zwischen den
Patriziern und den Zünften lähmte ihre Entwicklung. Die von den Patriziern bekann-
ten oligarchischen Strukturen wurden von den Zünften nach dem Erreichen ihrer An-
erkennung fortgesetzt. Insofern kann es nicht verwundern, dass die Unzufriedenheit
der im Vergleich zu ihren Meistern weitgehend ohne Rechte existierenden Gesellen
stetig zunahm.

Literatur: *Pagenkopf*, Kommunalwissenschaft, S. 26 ff.; *Wiegmann*, Kommunalverfassungs-
recht, Bd. 1, S. 38 ff.

3. Das Zeitalter des Absolutismus

- 12** Die im Mittelalter gewachsene Selbstverwaltung der Städte ging in der Zeit des **Absolutismus** in dem Maße verloren, in dem die Landesherren ihre verlorene Macht wieder an sich zogen. Die wirtschaftlichen **Folgen des 30-jährigen Krieges** trugen das Ihrige dazu bei, die städtische Selbstverwaltung den Aktivitäten der Territorialfürsten zu opfern. Fast alle Städte waren vom Krieg zerstört, viele der Bewohner waren gefallen oder verhungert, der Ratsschatz war geplündert und das eigene Hab und Gut geraubt. Die Unfähigkeit die städtischen Finanzen zu ordnen, führte dazu, dass die Landesfürsten mit den Städten nahezu genauso umgingen, wie es mit den Landgemeinden ohnehin gang und gäbe war.
- 13** Die **Rechtsverhältnisse der Städte** beruhten nicht auf einem allgemeinen Gesetz, sondern auf unterschiedlichen Reglements, die für jede Stadt gesondert erlassen wurden. Soweit aber diese Vorschriften keine Regelung trafen, galt ab **1794 das Preußische Allgemeine Landrecht (ALR)**. Mit dem ALR wurde erstmalig für ganz Preußen ein einheitliches Städterecht geschaffen, das die Entmachtung der Gemeinden festschrieb, indem es sie als **Anstalten des Staates** bezeichnete. Mithilfe von **Weisungen** war es dem Staat hiernach möglich, unmittelbar in die Verwaltung der Gemeinden einzugreifen. Die Stadtverwaltung degradierte zum untersten Organ der Staatsverwaltung. Die eingeeengte Befugnis der städtischen Organe lässt sich exemplarisch anhand des § 157 des ALR demonstrieren: „Übrigens genießen Stadtgemeinden in Ansehung ihres Cämmereyvermögens die Rechte der Minderjährigen“. Im Übrigen legte das ALR für alle Städte fest, dass das Stadtrecht und damit auch das Marktrecht auf königlicher Verleihung beruhten.
- 14** Die Stadtgemeinden wurden durch den auf Lebenszeit bestellten **Magistrat** vertreten. Dieser wurde je nach Ortsverfassung von den Bürgern gewählt oder vom Landesherren bestellt.¹ In Zweifelsfällen erfolgte seine Wahl durch den bestehenden Magistrat im Wege der Kooptation. Aber selbst im Fall einer Wahl hatten nicht alle Einwohner das **Wahlrecht**. Das Gesetz unterschied zwischen **Bürgern**, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz hatten und das Bürgerrecht erworben hatten, **Eximierten**, d.h. Personen, die kraft ihrer Ämter von der Gerichtsbarkeit ihres Wohnortes befreit waren und sog. **Schutzverwandten** mit minderen Rechten. Auch benötigte ein gewählter Magistrat die Bestätigung durch den Landesherren. Die Staatsaufsicht war nicht hinlänglich geordnet, so dass die städtische Verwaltung stetiger **Bevormundung** und **Willkür** ausgesetzt war. Hierdurch verloren die Bürger immer mehr Interesse am gemeindlichen Geschehen und zogen sich in ihr Privatleben zurück. Erst die Lehren der **Aufklärung** und die Folgen der **französischen Revolution** führten zu einer Zurückdrängung der Macht der Landesfürsten.

Literatur: *Pagenkopf*, Kommunalwissenschaft, S. 34 f.

4. Die Steinsche Städtereform

- 15** Unmittelbarer Auslöser für eine Rückbesinnung auf die verloren gegangenen Freiheiten und Rechte der Städte und einen Neubeginn war die **Niederlage Preußens gegen Napoleon** im Jahre 1806. Die von Reichsfreiherrn **Carl vom und zum Stein** (1757–1831) als preußischem Minister geschaffene **Städteordnung vom 19.11.1808** gilt als der **Ausgangspunkt der modernen kommunalen Selbstverwaltung**. Nach der Städteordnung erhielten die nach dem Frieden von Tilsit im Gebiet Preußens

¹ ALR, Teil II, Tit. 8, §§ 120 ff.

verbliebenen Städte die **Magistratsverfassung**. Das Ziel der Reform war darauf gerichtet, die Gemeinden von der weitgehenden Bevormundung des Staates zu befreien und die Verwaltung ihrer Angelegenheiten in eigener Zuständigkeit zu überlassen. Von einer **Partizipation der Bürger am Gemeindeleben** und einer daraus resultierenden verstärkten Identifikation der Bürger mit dem Staat versprach man sich eine raschere Beseitigung der Lasten und Kosten des Krieges.

Die Bürger wählten die **Stadtverordnetenversammlung** als willensbildendes Organ, die wiederum den **Magistrat** als ausführendes Organ bestellte. Der Magistrat setzte sich je zur Hälfte aus ehrenamtlichen und hauptamtlichen Magistratsmitgliedern zusammen, die auf 6 Jahre bzw. auf 12 Jahre gewählt wurden. Der Magistrat hatte die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung auszuführen und wurde darin von den Stadtverordneten überwacht. Stadtverordnete durften nicht gleichzeitig dem Magistrat angehören. Verglichen mit diesen Grundstrukturen kommunaler Selbstverwaltung ist von den heutigen Kommunalverfassungen das von *Stein* begründete Modell der sog. **unechten Magistratsverfassung** nur noch in **Hessen** bewahrt. **16**

Die bis zu diesem Zeitpunkt übliche Wahl der Stadtverordneten nach Ordnungen, Zünften, Korporationen wurde völlig aufgehoben. Der Staat übte im Vergleich zu dem absolutistischen Zeitalter eine **eingeschränkte Aufsicht** über die Gemeinden aus. Sie äußerte sich vor allem in der Bestätigung der Magistratswahlen, in der Genehmigung von Satzungen und in der Entgegennahme von Beschwerden aus der Bürgerschaft. Die finanzielle Eigenverantwortlichkeit wurde durch die **Wiederherstellung der Steuerhoheit** erreicht. Trotzdem setzten sich demokratische Grundsätze noch nicht durch. Nur solche Bürger hatten nämlich das **Wahlrecht**, die Grundbesitz und Gewerbebetrieb hatten oder Steuern in bestimmter Höhe zahlten, und Frauen stand es grundsätzlich nicht zu. In den meisten Städten besaßen deshalb nur 6-20 % der Bevölkerung das Stimmrecht. *Steins* Absicht, den Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung auch auf die Landgemeinden zu übertragen, scheiterte am starken Widerstand des Adels. **17**

Die *Steinsche* Städteordnung sah sich in den folgenden Jahren heftiger Kritik ausgesetzt. Insbesondere erwies es sich als bedenklich, dass die Stadtverordneten berechtigt waren, Gemeindevermögen zu veräußern und Schulden aufzunehmen. *Stein* betrachtete diesen Umstand selbst als unhaltbar und forderte deshalb zur Sicherstellung des Gemeindewohls bei der Veräußerung von Eigentum und bei Eingehung von Schulden die **Einwilligung des Magistrats** und der staatlichen Behörden. Zudem zeigten sich Mängel in der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung. Diesen erkannten Schwächen sollte die sog. **revidierte Städteordnung vom 17.3.1831** Rechnung tragen. Sie forderte in wichtigen Angelegenheiten **übereinstimmende Beschlüsse** der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrats und wurde daher später „**echte Magistratsverfassung**“ genannt. Die Zahl der Genehmigungsvorbehalte durch die Aufsichtsbehörde wurde ausgeweitet. Entgegen ursprünglicher Absicht wurde die revidierte Städteordnung nur in den **östlichen Teilen Preußens** eingeführt, in denen die Städteordnung von 1808 nicht galt. Im Übrigen wurde den Städten die Einführung freigestellt, wovon jedoch kaum Gebrauch gemacht wurde. In Westfalen wurde sie zunächst nur den größeren Städten, später allen Gemeinden über 2.500 Einwohnern verliehen. Schließlich wurde für die rheinischen Gemeinden 1845 eine Gemeindeordnung nach französischem Vorbild erlassen. Die sich hieraus ergebende **Aufspaltung des Kommunalverfassungsrechts** führte zu kaum durchschaubaren Strukturen kommunaler Selbstverwaltung. **18**