



Hessische Landeszentrale
für politische Bildung

DIE HESSISCHE KOMMUNALVERFASSUNG*

Hessen ist gegliedert in Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise). Gemeinden und Kreise - der Oberbegriff lautet Kommunen - sind von der staatlichen Verwaltung getrennte sog. Gebietskörperschaften. Sie bilden jeweils rechtliche Einheiten, die - ähnlich wie ein Verein - aus der Gesamtheit ihrer „Mitglieder“ (= Einwohnerinnen und Einwohner) bestehen und von einem Wechsel dieser Mitglieder unabhängig sind. Den Kommunen ist durch Art. 137 Abs. 1, 3 der Hessischen

* Dieses Dokument wird seit 1999 - unter größtmöglicher Aufrechterhaltung des Originals - von dem Kommunalverfassungsreferenten im Hessischen Innenministerium, Herrn Ministerialrat Ulrich Dreßler (www.ulidressler.de), „gepflegt“. Es war zunächst in Papierform als Faltblatt in der Reihe „Hessen - Einst und Jetzt“, erhältlich.

Verfassung (HV) und Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) das Recht garantiert, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbst zu regeln und zu verwalten: Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Selbstverwaltung kann aber nur funktionieren, wenn die Kommunen wirksam handeln können. Dies setzt vor allem voraus, dass Beschlüsse gefasst und vollzogen werden.



Rathaus in Frankenberg

Da Beschlussfassung und -ausführung in der Regel nicht durch die Gesamtheit der Einwohner einer Gemeinde oder eines Kreises erfolgen können, müssen diese Aufgaben verschiedenen Organen zugewiesen werden.

Die Frage, welche Organe es innerhalb der Gemeinden und Kreise gibt, wie die Befugnisse im einzelnen verteilt sind und welche Regeln für die Tätigkeit der Organe gelten, ist die Frage nach der Kommunalverfassung. Sie wird in den einzelnen Bundesländern durch gesetzliche Regelungen unterschiedlich beantwortet. In Hessen sind einschlägig die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und die Hessische Landkreisordnung (HKO), jeweils aus dem Jahre 1952. Diese beiden Gesetze regeln nicht nur die innere Organisation der Gemeinden und Kreise, sondern ermächtigen diese auch zur autonomen Rechtsetzung durch Satzungen (z.B. Haushaltssatzung, Satzung über die Müllabfuhr) und enthalten Vorschriften über die sog. Kommunalaufsicht, also die vom Land Hessen ausgeübte staatliche Aufsicht über die Rechtmäßigkeit (nicht dagegen die Zweckmäßigkeit) des kommunalen Handelns.

Hinsichtlich der inneren Organisation der Gemeinden hat sich der hessische Gesetzgeber für die Schaffung einer sog. Magistratsverfassung entschieden. Dieses System zeichnet sich dadurch aus, dass es zwei Kollegialorgane gibt, die die Verwaltung der Gemeinde besorgen (vgl. § 9 HGO):

- die von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Gemeindevertretung als willensbildendes, oberstes Organ der Gemeinde
- und den Gemeindevorstand als kollegiales Organ der laufenden Verwaltung.

DIE GEMEINDEVERTRETUNG

Die Gemeindevertretung, die in den Städten Stadtverordnetenversammlung heißt, ist das „Parlament“ der Gemeinde. Von Bundestag und Landtag unterscheidet sich die Gemeindevertretung vor allem dadurch, dass sie keine Gesetze, sondern Satzungen erlässt. Der Grund dafür liegt darin, dass die Gemeinden - wie auch die Kreise - keine originäre, sondern nur eine vom Staat abgeleitete hoheitliche Gewalt haben.

Insofern unterscheiden sich die Kommunen nicht von anderen Selbstverwaltungskörperschaften wie beispielsweise Universitäten.



Rathaus in Kassel
Foto: Renate Lehning

Die Gemeindevertretung beschließt grundsätzlich über die Angelegenheiten der Gemeinde, kann jedoch bestimmte Angelegenheiten auf den Gemeindevorstand oder einen Ausschuss oder auch, sofern diese bestehen, auf Ortsbeiräte übertragen (§ 50 Abs. 1 HGO - Entscheidungsfunktion). Nicht alle Angelegenheiten sind jedoch übertragbar. § 51 HGO enthält einen umfangreichen Katalog von nicht übertragbaren Entscheidungskompetenzen; dazu gehören etwa die allgemeinen Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, sowie Erlass, Änderung und Aufhebung von Satzungen. Über diese Angelegenheiten muss das Gemeindeparlament also immer selbst abstimmen. Außerdem wählt die Gemeindevertretung die Beigeordneten des Gemeindevorstands (§ 39a Abs. 1 HGO - Wahl-

funktion). Schließlich überwacht die Gemeindevertretung die gesamte Verwaltung der Gemeinde und die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, insbesondere die Verwendung der Einnahmen (§ 50 Abs. 2 HGO - Überwachungsfunktion). Um die Überwachungstätigkeit der Gemeindevertretung zu erleichtern, muss der Gemeindevorstand sie laufend über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten unterrichten (§ 50 Abs. 3 HGO).

AUFGABEN DER GEMEINDEVERTRETUNG:

Beschlussfassung

über alle Angelegenheiten der Gemeinde, die nicht auf den Gemeindevorstand, einen Ausschuss oder die Ortsbeiräte übertragen wurden

Wahl

der Beigeordneten des Gemeindevorstands

Überwachung

der laufenden Verwaltungstätigkeit des Gemeindevorstands

Die Anzahl der Gemeindevertreterinnen und -vertreter hängt ab von der Einwohnerzahl. Bis zu 3.000 Einwohnern sind 15 Gemeindevertreter vorgeschrieben, danach steigt die Zahl stufenweise bis zu 93 Gemeindevertretern für Gemeinden mit 500.001 bis 1.000.000 Einwohnern (§ 38 Abs. 1 HGO). Die Frage, ob die Zahl der Gemeindevertreter verringert wird, ist den Vertretungsorganen selbst überlassen. Durch die Hauptsatzung kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter die Zahl der Gemeindevertreter auf die für die nächst kleinere Größenklasse maßgebliche bzw. eine dazwischen liegende ungerade Zahl festgelegt werden (§ 38 Abs. 2 HGO). Eine solche Hauptsatzungsänderung darf nicht mehr in den letzten 12 Monaten der Kommunalwahlperiode erfolgen.

Die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen bestimmen die Bürgerinnen und Bürger alle fünf Jahre in einer Kommunalwahl, die immer im März in allen hessischen Gemeinden gleichzeitig stattfindet [§ 36 HGO, § 2 Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG)]. Seit der Kommunalwahl im Jahr 2001 können die Wählerinnen und Wähler auch in Hessen kumulieren – einem Kandidaten bis zu drei

Stimmen geben, und panaschieren – Bewerber verschiedener Parteien und Gruppierungen wählen (§ 1 Abs. 4 KWG). Jeder Wähler hat dabei so viele Stimmen, wie Abgeordnete in der betreffenden Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung oder dem Kreistag sitzen. Das sind beispielsweise im Kreistag des Main-Taunus und im Stadtparlament Wiesbaden 81 Volksvertreter. Die Sperrklausel von bisher fünf Prozent ist entfallen. Wahlberechtigt ist, wer die deutsche oder die Staatsangehörigkeit eines der übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union besitzt und seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat. Das Mindestalter bei Kommunalwahlen ist von 16 wieder auf 18 Jahre heraufgesetzt worden (§ 30 Abs. 1 HGO).



Der Römer in Frankfurt (Foto: R. Otto, Wiesbaden)

Bei den hessischen Gemeindevertretungen handelt es sich im Gegensatz zu den „richtigen“ Parlamenten (Bundestag, Landtag) um reine Feierabendparlamente, deren Mitglieder ausschließlich ehrenamtlich tätig sind. Selbst die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main tagt nur einmal monatlich. Ansonsten gibt es jedoch viele Gemeinsamkeiten mit den staatlichen Parlamenten. Hierzu gehören

- die Unabhängigkeit der Gemeindevertreter von Aufträgen und Weisungen (§ 35 Abs. 1 HGO) und die Sicherung der Mandatsausübung (§ 35a HGO);
- das Erfordernis einer Geschäftsordnung (§ 60 HGO);
- der (freiwillige) Zusammenschluss von Gemeindevertretern, die derselben Partei oder Wählergruppierung angehören, in Fraktionen (§ 36a HGO);
- die Bildung von Ausschüssen zu abgegrenzten Materien, in denen außerhalb des Plenums die parlamentarische Vorarbeit geleistet wird (§ 62 HGO);
- die Leitung der Sitzungen durch eine(n) dem Bundestags- oder Landtagspräsidenten vergleichbare(n) Vorsitzende(n) (in Städten: Stadtverordnetenvorsteher),

der/die in der Sitzung die Ordnungsgewalt und das Hausrecht hat (§ 58 Abs. 4 HGO);

– und nicht zuletzt die Öffentlichkeit der Sitzungen (§ 52 HGO).

Die Gemeindevertretung kann durch Beschluss auch **Ortsbezirke** schaffen und muss für diese dann als „Stadtteilparlamente“ Ortsbeiräte bilden (§§ 81, 82 HGO). Sie sollen für Bürgernähe sorgen und eine Mittlerrolle zwischen den Stadtteilen und der Gemeindevertretung spielen. Wenn Ortsbeiräte bestehen, so sind sie zu allen wichtigen Angelegenheiten zu hören, die den Ortsbezirk betreffen, insbesondere zum Entwurf eines Haushaltsplans. In allen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk angehen, haben die Ortsbeiräte ein Vorschlagsrecht. Die Gemeindevertretung kann ihnen auch (in den oben bezeichneten Grenzen) Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung übertragen. In der Praxis geschieht dies eher selten. Die Ortsbeiräte erlangen politische Bedeutung vor allem durch ihre Anregungen an die Gemeindevertretung, die von dieser dann beraten werden. Die Mitglieder des Ortsbeirats werden von den Bürgerinnen und Bürgern des Ortsbezirks anlässlich der Kommunalwahl und für die Wahlzeit der

Gemeindevertretung gewählt.

Der/die Vorsitzende des Ortsbeirats heißt Ortsvorsteher(in). Die Funktion des Ortsvorstehers ist vergleichbar der des Vorsitzenden der Gemeindevertretung.

Neben die Gemeindevertretung und (soweit vorhanden) die Ortsbeiräte treten nichtparlamentarische Formen demokratischer Beteiligung an der Willensbildung innerhalb der Gemeinde: die **Bürgerversammlung** und das Bürgerentscheid. Die Bürgerversammlung (§ 8a HGO) soll mindestens einmal jährlich zur Unterrichtung über wichtige Angelegenheiten der Gemeinde abgehalten werden. Dabei können auch nicht wahlberechtigte Einwohner zugelassen werden. Die Versammlung wird von dem/der Vorsitzenden der Gemeindevertretung einberufen und geleitet; der Gemeindevorstand ist zur Anwesenheit verpflichtet. In größeren Gemeinden können Bürgerversammlungen auf Teile des Gemeindegebiets beschränkt werden. Der **Bürgerentscheid** (§ 8b HGO) gibt den Bürgern die Möglichkeit, wichtige Fragen der Gemeinde selbst zu entscheiden. Voraussetzung für eine solche Ab-

stimmung ist ein erfolgreiches Bürgerbegehren: insbesondere muss sich mindestens ein Zehntel der wahlberechtigten Einwohnerschaft mittels eigenhändiger Unterschrift für einen Plebiszit über die vorgelegte Frage ausgesprochen haben. Der Bürgerentscheid findet an einem Sonntag statt, und zwar spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Zulassung.

DER GEMEINDEVORSTAND

Der Gemeindevorstand - in den Städten Magistrat genannt - ist die Verwaltungsbehörde, also gleichsam die „Regierung“ der Gemeinde (§ 66 Abs. 1 HGO). Er besorgt die laufende Verwaltung der Gemeinde, indem er eigene Beschlüsse und Beschlüsse der Gemeindevertretung sowie Bundes- und Landesgesetze und nicht zuletzt auch eigene Rechtsnormen der Gemeinde (insbes. ihre Satzungen) ausführt.



Rathaus in Alsfeld

Dem Gemeindevorstand untersteht die gesamte Gemeindeverwaltung mit allen Ämtern, er vertritt die Gemeinde nach außen und ist zuständig für Anstellung, Beförderung und Entlassung der Gemeindebediensteten (§§ 71, 73 HGO). Nach § 63 Abs. 1 HGO hat der Bürgermeister die Pflicht, Beschlüssen der Gemeindevertretung zu widersprechen, die rechtswidrig sind. Er hat das Recht zu widersprechen, wenn die Beschlüsse das Wohl der Gemeinde gefährden. Falls er hiervon keinen

Gebrauch macht, gehen diese Widerspruchsrechte und –pflichten auf den Gemeindevorstand über (§ 63 Abs. 4 HGO). Eine wichtige Aufgabe des Gemeindevorstands ist es, die personellen, finanziellen und konzeptionellen Mittel bereit zu halten, die erforderlich sind, um die Beschlüsse der Gemeindevertretung wie auch eigene Beschlüsse durch das Aufzeigen der bestehenden Alternativen vorzubereiten (§ 66 Abs. 1 HGO). Der Gemeindevorstand hat die Bürger, insbesondere durch öffentliche Rechenschaftsberichte, über wichtige Fragen der Gemeindeverwaltung zu unterrichten (§ 66 Abs. 2 HGO).

Funktionen des Gemeindevorstands:

Vorbereitung eigener Beschlüsse und solcher der Gemeindevertretung

Ausführung der gefassten Beschlüsse sowie der Bundes- und Landesgesetze und eigener Rechtsnormen der Gemeinde

Erledigung aller
Personalangelegenheiten

Außenvertretung der Gemeinde

Der Gemeindevorstand besteht aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem, dem Ersten Beigeordneten und weiteren Beigeordneten (§ 65 Abs. 1 HGO). Die Beigeordneten werden von der Gemeindevertretung gewählt (§ 39a). Bürgermeister (Oberbürgermeister) werden dagegen von den Bürgern der Gemeinde bereits seit 1993 direkt gewählt (§ 39). Wer dem Gemeindevorstand angehört, darf nicht gleichzeitig Gemeindevertreter sein (§ 65 Abs. 2 HGO). Der Bürgermeister muss immer hauptamtlich tätig sein. Nur in Gemeinden mit weniger als 1.500 Einwohnern ist es zulässig, die Stelle ehrenamtlich zu verwalten (§ 44 Abs. 1 HGO). In Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern führt er die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister (§ 45 Abs. 1 HGO). Dagegen sind die Beigeordneten grundsätzlich ehrenamtlich tätig. Die Gemeinde kann jedoch in ihrer Hauptsatzung bestimmen, welche Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind (§ 44 Abs. 2 HGO).



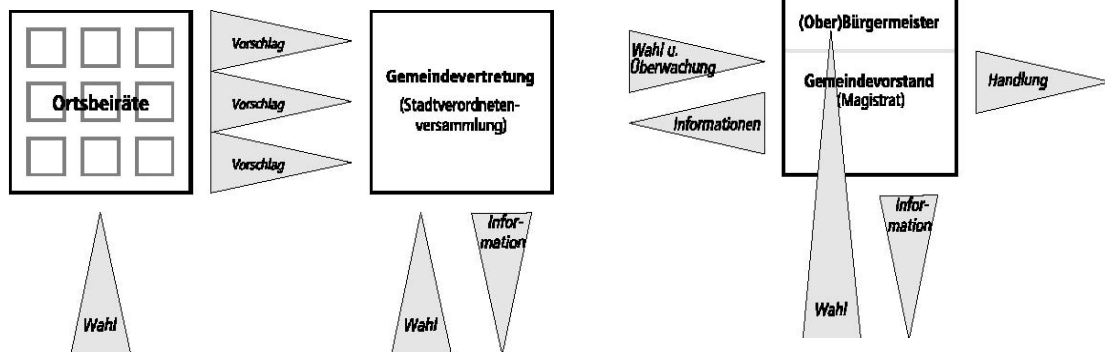
Rathaus in Wiesbaden
Foto: R. Otto, Wiesbaden

In Städten führen die Beigeordneten die Bezeichnung Stadtrat; der Stadtkämmerer ist mit der Verwaltung des Finanzwesens beauftragt (§ 45 Abs. 2 HGO). Hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete werden für sechs Jahre gewählt, ehrenamtliche Beigeordnete dagegen nur für die Wahlzeit der Gemeindevertretung, also für fünf Jahre (§§ 39 Abs. 3, 39a Abs. 2 HGO). Die längere Amtsdauer der hauptamtlichen Mitglieder des Gemeindevorstands soll Kontinuität in der Gemeindeverwaltung gewährleisten; dafür sind diese in den Großstädten nach Wahlen zeitlich befristet leichter abwählbar (§ 76 Abs. 2 HGO).

Der Gemeindevorstand ist nach der gesetzlichen Konzeption grundsätzlich ein Kollegialorgan, das durch Abstimmungen beschließt. Dabei hat jedes Mitglied des Gemeindevorstands das gleiche Stimmrecht. Erst bei Stimmgleichheit gibt die Stimme des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin den Ausschlag (§ 68 Abs. 2 HGO). Die HGO lässt jedoch in § 70 Abs. 2 eine Dezernatsgliederung innerhalb des Gemeindevorstands ausdrücklich zu. Danach darf der/die zuständige Beigeordnete (Dezernent/Dezernentin) selbständig entscheiden, wenn nicht eine Rechtsnorm die Kollegialentscheidung fordert, der Bürgermeister

diese wünscht oder das Gewicht der Angelegenheit sie verlangt. Der/die Beigeordnete kann Entscheidungen auch weiter übertragen, etwa auf die Amtsleiter. Die Dezernatsverteilung obliegt dem Bürgermeister, der auch Einflussmöglichkeiten in die Dezernate hinein hat (§ 70 Abs. 1 HGO). Der Bürgermeister ist Vorsitzender des Gemeindevorstands und leitet dessen Geschäfte (Einberufung, Sitzungsleitung, Genehmigung der Niederschrift, Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse, §§ 69, 70 Abs. 1 Satz 1 HGO); er hat also im Gemeindevorstand eine deutlich herausgehobene Stellung.

Das System der hessischen Kommunalverfassung am Beispiel der Gemeinden:



DIE LANDKREISE

Die Landkreise sind Gemeindeverbände, die in ihrem Gebiet diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen (§ 2 HKO). Sie haben also eine Doppelfunktion. In Hessen gibt es 21 Landkreise, außerdem 5 kreisfreie Städte (Darmstadt, Frankfurt, Kassel, Offenbach und Wiesbaden).

Die innere Organisation der Kreise ähnelt im Wesentlichen der der Gemeinden. Auch hier gibt es ein willensbildendes, oberstes Organ sowie ein kollegiales Organ der laufenden Verwaltung. Ersteres ist der Kreistag, letzteres der Kreisausschuss (§ 8 HKO). Der Kreistag – vergleichbar der Gemeindevertretung – beschließt über Angelegenheiten des Kreises und überwacht die Verwaltung des Landkreises (§ 29 HKO). Der Kreisausschuss - entsprechend dem Gemeindevorstand - ist Verwaltungsbehörde und Außenvertretungsorgan des Kreises (§§ 41, 45 Abs. 1 HKO). Sein Vorsitzender ist der Landrat (§ 36 Abs. 1 Satz 1 HKO). Auch die Landräte werden wie die Bürgermeister direkt von der Bevölkerung gewählt (Art. 138, 161 HV).

Eine Besonderheit ergibt sich aus der Doppelfunktion der Landkreise, die den Gemeinden fehlt: Die Landräte sind auch Behörden der Landesverwaltung (§ 55 HKO). Seit dem 1.4.2005 ist die Funktion dieser „unteren Behörde der Landesverwaltung“ (§ 1 Abs. 2 HKO) allerdings im Wesentlichen auf die Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden beschränkt. Handelt der Landrat eines Landkreises als staatliche Verwaltungsbehörde, so ist seine Maßnahme dem Land zuzurechnen.