



HESSEN – EINST UND JETZT

Die Hessische Kommunalverfassung

Die Hessische Kommunalverfassung

Ulrich Dreßler



Rathaus Kirchhain, Landkreis Marburg-Biedenkopf

DAS REGIERUNGSSYSTEM DER HESSISCHEN KOMMUNEN

Hessen ist ebenso wie die anderen Bundesländer auf der kommunalen Ebene gegliedert in Gemeinden und Gemeindeverbände (Landkreise). Die 426 Gemeinden und 21 Landkreise – der Oberbegriff lautet „**Kommunen**“ – sind von der staatlichen Verwaltung getrennte Gebietskörperschaften. Den Kommunen in Deutschland ist durch 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. Für die hessischen Kommunen erfolgte die verfassungsrechtliche Absicherung schon im Jahr 1946 durch Art. 137 Hessische Verfassung.

Das **Recht zur Selbstverwaltung** heißt für die Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln zu können. Auch die Landkreise haben das Recht der Selbstverwaltung, allerdings

nur im Rahmen der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Im Rahmen der Selbstverwaltung unterliegen die Kommunen lediglich der Rechtsaufsicht des Landes. Auf Grund der Überzeugung, dass es nicht klug ist, wenn der Staat glaubt, auch im kleinsten Dorf alles regeln zu können und zu müssen, ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ein in Deutschland besonders geschätzter Akzent des demokratischen Rechtsstaats. Ist eine Kommune der Auffassung, eine staatliche Vorschrift verstieße gegen ihr verfassungsrechtlich garantiertes Selbstverwaltungsrecht, so kann sie den Staatsgerichtshof des Landes Hessen anrufen (Kommunale Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht).

Die wichtigen Entscheidungen in den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften werden nicht anders als beim Staat (Bund und Ländern) durch eine **Volksvertretung („Kommunalparlament“)** getroffen.

Der Römer, das Rathaus in Frankfurt



Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt, dass der Grundsatz der repräsentativen Demokratie auch gilt für die Länder, Kreise und Gemeinden. Ohne eine solche vom Volk unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaft ist eine Gemeinde bzw. ein Gemeindeverband mit verfassungsrechtlich verbürgten Selbstverwaltungsrecht nicht denkbar. Das Kommunalparlament heißt in den Gemeinden „Gemeindevertretung“; soweit es sich bei der Gemeinde um eine Stadt handelt, lautet die Bezeichnung „Stadtverordnetenversammlung“. In den Landkreisen geht es um den „Kreistag“.

Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung war nach dem Zweiten Weltkrieg die Basis beim Aufbau der Demokratie „von unten nach oben“. Die ersten demokratischen Wahlen in Hessen nach 1945 waren Kommunalwahlen. Die **Mitwirkungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger sind bei demokratischen Wahlen auf der kommunalen Ebene besonders**

ausgeprägt (Größerer Einfluss auf die Auswahl der Mandatsträger durch Kumulieren und Panaschieren; Direktwahl der Bürgermeister und Landräte; Einbeziehung der Unions-Bürger); nicht umsonst weist das Wort „Kommune“ auf gemeinsame Gestaltung hin.

Detailbestimmungen dazu finden sich in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO), in der Hessischen Landkreisordnung (HKO) und im Hessischen Kommunalwahlgesetz (KWG), die zusammen das „Grundgesetz der Kommunen“, die sog. **Kommunalverfassung**, bilden. Kommunalrecht ist nach der Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Grundgesetz Sache der Länder.



Das Prinzip der repräsentativen Demokratie schließt nicht aus, dass die Bürgerschaft, also die Gesamtheit der wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner, in Einzelfällen die jeweilige Sachentscheidung selbst trifft. Bereits Art. 20 Abs. 2 GG besagt ausdrücklich, dass die Staatsgewalt vom Volk in Wahlen und Abstimmungen (!) ausgeübt wird. Der sog. **Bürgerentscheid** ist in Hessen nach der Ausgestaltung der Kommunalverfassung nur auf der Gemeindeebene erlaubt. Seit der Einführung des Bürgerentscheids in die HGO im Jahr 1993 gilt umso mehr: Die Kommunale Selbstverwaltung ist die Schule der Demokratie.

Die Besonderheit der Hessischen Kommunalverfassung und des Regierungssystems der hessischen Kommunen besteht darin, dass an der Spitze der Verwaltung, welche die laufenden Geschäfte zu erledigen und insbesondere die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vorzubereiten und auszuführen hat, nicht der Bürgermeister allein, sondern – ähnlich wie beim Bund und in den Ländern – eine „Regierungsmannschaft“ steht. Dieses (weitere) Kollegialorgan heißt in den Städten „Magistrat“. Von daher rührt die Bezeichnung der Hessischen Kommunalverfassung als „**Magistratsverfassung**“. In den übrigen Gemeinden heißt das kollegiale Verwaltungsorgan „Gemeindevorstand“, in den Landkreisen „Kreisausschuss“.



Ratssaal der Stadt Rüsselsheim

DIE GEMEINDEVERTRETUNG

Die Gemeindevertretung repräsentiert die örtliche Bevölkerung, sie wird von den wahlberechtigten Einwohnerinnen und Einwohnern an einem Sonntag im Monat März (zuletzt des Jahres 2011) gewählt. Die Wahlperiode beschränkt sich nicht wie beim Bundestag auf vier Jahre, sondern wurde mit Wirkung ab dem Jahr 2001 auf fünf Jahre verlängert. Das damit einhergehende Minus an demokratischer Mitgestaltung wird aber durch die Möglichkeiten der Letztentscheidung in Sachfragen (Bürgerentscheid) kompensiert. Auch die Sperrklausel („5%-Hürde“) ist entfallen.

Aufgabe der Gemeindevertretung ist es, in ihren mindestens alle zwei Monate stattfindenden Sitzungen die für die Gemeinde wichtigen Entscheidungen zu treffen (**Entscheidungsfunktion**). Die Gemeindevertretung wird folgerichtig in der HGO ausdrücklich als das **oberste Organ** der Gemeinde bezeichnet. Sie trägt die rechtliche und politische Verantwortung dafür, wie die Geschicke der Gemeinde gelenkt werden sollen. Was zu den „wichtigen Entscheidungen“ zählt, kann nicht einheitlich beurteilt werden, sondern hängt von der Einwohnerzahl, der Verwaltungs- und

insbesondere auch der Finanzkraft der Gemeinde ab. Was in einer kleinen Gemeinde durchaus wichtig ist, wird in einer Großstadt oft als laufende Verwaltungsangelegenheit angesehen. Kraft Gesetzes ist jede Gemeindevertretung aber insbesondere zuständig für die Verabschiedung und die Änderung des gemeindlichen Ortsrechts (Satzungen, Gefahrenabwehrverordnungen) und die Festsetzung des Gemeindehaushalts (eine Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr ist Pflicht).

Außerdem wählt die Gemeindevertretung die Beigeordneten des Gemeindevorstands (**Wahlfunktion**). Der Bürgermeister, der Vorsitzende des Gemeindevorstands, wird dagegen seit 1993 unmittelbar vom (Gemeinde-)Volk gewählt. Schließlich überwacht die Gemeindevertretung die gesamte Verwaltung der Gemeinde und die Geschäftsführung des Gemeindevorstands, insbesondere die Verwendung der Einnahmen (**Überwachungsfunktion**). Um die Überwachungstätigkeit der Gemeindevertretung zu erleichtern, muss der Gemeindevorstand sie laufend über die wichtigen Verwaltungsangelegenheiten unterrichten.

AUFGABEN DER GEMEINDEVERTRETUNG
ENTSCHEIDUNG (grundsätzlich) über alle wichtigen Angelegenheiten der Gemeinde
WAHL der Beigeordneten des Gemeindevorstands
ÜBERWACHUNG der laufenden Verwaltungstätigkeit des Gemeindevorstands

Der Bürgermeister hat keinen Sitz, geschweige denn den **Vorsitz in der Gemeindevertretung**. Vielmehr wählen die Gemeindevertreter in der konstituierenden Sitzung aus ihren eigenen Reihen einen eigenständigen Vorsitzenden. Der demokratische Grundsatz der Gewaltenteilung – insbesondere zwischen Entscheidungs- und Ausführungsebene – ist also in der Hessischen Kommunalverfassung deutlich strikter verwirklicht als auf Bundes und Landesebene (Trennung zwischen Amt und Mandat).

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.

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. 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 Gemeindevertreter üben ihr Mandat – auch in den Großstädten – **ehrenamtlich** aus. Dies wird in der Praxis heute häufig als Hauptunterschied zwischen den Gemeindevertretungen und Kreistagen einerseits sowie dem Landtag und dem Bundestag andererseits bezeichnet.

Die Gemeindevertretung kann durch Beschluss auch **Ortsbezirke** schaffen und muss für diese dann als „Stadtteilparlamente“ Ortsbeiräte bilden. Sie soll 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 Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung übertragen, was in der Praxis allerdings eher selten geschieht. 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 für ebenfalls 5 Jahre gewählt.



Rathaus in Gießen

DAS GEMEINDEVOLK ANSTELLE DES GEMEINDEPARLAMENTS (BÜRGERENTSCHEID)



Der **Bürgerentscheid** gibt den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, wichtige Fragen der Gemeinde selbst zu entscheiden. Voraussetzung für eine solche Abstimmung ist ein erfolgreiches Bürgerbegehren: insbesondere muss sich ein bestimmter Anteil der wahlberechtigten Einwohnerschaft mittels eigenhändiger Unterschrift für einen Plebiszit über die vorgelegte Frage ausgesprochen haben (grundsätzlich 10 Prozent; in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern: 5 Prozent; bei mehr als 100.000 Einwohnern: 3 Prozent).

Der Bürgerentscheid findet an einem Sonntag statt, und zwar spätestens innerhalb von sechs Monaten nach Zulassung. Das Hessische Statistische Landesamt führt in seinem Internetangebot eine fortlaufend aktualisierte Aufstellung über sämtliche bisher in den Gemeinden durchgeführte Bürgerentscheide (www.hsl.de >Wahlen>Daten).

DER GEMEINDEVORSTAND

Der Gemeindevorstand – in den Städten Magistrat genannt – ist die Verwaltungsbehörde, also gleichsam die „**Regierung**“ der Gemeinde. Dem Gemeindevorstand obliegt es insbesondere, die Beschlüsse der Gemeindevertretung vorzubereiten und auszuführen. Dem Gemeindevorstand untersteht die gesamte Gemeindeverwaltung mit allen Ämtern, er ist zuständig für Anstellung und Entlassung der Gemeindebediensteten. Über die laufenden Verwaltungsangelegenheiten, die nicht der Gemeindevertretung vorbehalten sind, entscheidet er selbständig. Der Gemeindevorstand vertritt die Gemeinde nach Außen und besorgt die gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit.

FUNKTIONEN DES GEMEINDEVORSTANDS

VORBEREITUNG

der Beschlüsse der Gemeindevertretung, insbesondere Aufstellung des Haushaltsplans

ENTSCHEIDUNG

über die laufenden Verwaltungsangelegenheiten, soweit nicht von geringerer Bedeutung

Das kollegiale Verwaltungsorgan besteht aus mehreren Wahlbeamten, dem von den Bürgern (seit 1993) unmittelbar gewählten Bürgermeister und mindestens zwei von der Gemeindevertretung zu wählenden Beigeordneten. Der **Bürgermeister** ist der Vorsitzende des Gemeindevorstands. Er ist in aller Regel hauptamtlich tätig. Nur in Gemeinden mit weniger als 1.500 Einwohnern ist es zulässig, die Stelle ehrenamtlich zu verwalten. In Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern führt er die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister. Dagegen sind die **Beigeordneten** grundsätzlich Ehrenbeamte, die per Verhältniswahl gewählt werden und daher ein verkleinertes Spiegelbild der politischen Kräfte in der Gemeindevertretung darstellen. Die Gemeinde kann jedoch in ihrer Hauptsatzung bestimmen, dass und ggfs. wieviele Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind. In Städten führen die Beigeordneten die Bezeichnung Stadtrat.



Rathaus in Kassel

Die Magistratsverfassung weist zwei typische Merkmale auf. Zum einen fasst der Gemeindevorstand seine Beschlüsse in den grundsätzlich wöchentlich stattfindenden Sitzungen mit Stimmenmehrheit, d.h. die Stimme des Bürgermeisters zählt grundsätzlich nicht mehr als die Stimme eines Beigeordneten; lediglich bei Stimmgleichheit gibt seine Stimme den Ausschlag. Der Bürgermeister ist also (nur) **Erster unter Gleichen**. Zum anderen erledigen Bürgermeister und Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich (Dezernenten) selbstständig Verwaltungsgeschäfte von geringerer Bedeutung, zu deren Entscheidung nicht der Gemeindevorstand im Ganzen notwendig ist. Für die betroffenen Beigeordneten bedeutet das, dass sie in Sachfragen **keiner Weisungsbefugnis** des Bürgermeisters unterliegen.

Dass die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister in Hessen die Gemeindeverwaltung nicht allein leitet, sondern in ein „Team“ eingebunden ist, stellt bei Betrachtung der gesamten Bundesrepublik durchaus eine **Besonderheit** dar. Die Magistratsverfassung als Regierungssystem gibt es außerhalb Hessens nur in Bremerhaven. Nach der vom „Führerprinzip“ beherrschten Zeit der Nazi-Diktatur wurde die Magistratsverfassung für die hessischen Gemeinden schon **1945** (wieder) erlaubt und **1952** als Regelfall festgelegt; nur kleinen Gemeinden unter 3.000 Einwohnern wurde das Recht zugestanden, stattdessen die Bürgermeisterversammlung zu wählen. Zur Begründung verwies der Landtag insbesondere auf das Unheil, das die Machtfülle von Einzelpersonen während der Nazizeit sowohl für die Gesamtheit, als auch für die einzelne Gemeinde angerichtet habe. Außerdem betonte man die Tradition der Magistratsverfassung im ehemals preußischen Landesteil des Bundeslandes Hessen, der mit „etwa zwei Dritteln des Landes“ bemessen bzw. als „übergroß“ bezeichnet wurde. Schließlich führte man an, dass die kollegiale Verwaltungsspitze der demokratischen Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung eher entspreche als die monokratische Leitung durch den Bürgermeister. **1976** wurde das Wahlrecht zwischen Magistrats- und Bürgermeisterversammlung für die kleinen Gemeinden im Zuge der kommunalen Gebietsreform konsequenterweise gestrichen. Seitdem gilt die Magistratsverfassung einheitlich für alle hessischen Gemeinden.

Auch wenn der hessische **Bürgermeister** im Gemeindevorstand nur Mitglied ist und der Gemeindevertretung gar nicht angehört, bekleidet er doch ein äußerst verantwortungsvolles und mit vielen Kompetenzen ausgestattetes Amt. Er ist der „Behördenchef“, leitet den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und ist Dienstvorgesetzter aller Gemeindebediensteten mit Ausnahme der Beigeordneten. Als Vorsitzender

kraft Gesetzes beruft er die Sitzungen des Gemeindevorstands ein und bereitet die Beschlüsse des kollegialen Verwaltungsorgans vor. Er hat ein Kontrollrecht gegenüber den im Gemeindevorstand gefassten (Mehrheits-)Beschlüssen und eine starke Stellung bei der Vertretung des Gemeindevorstands (und damit der Gemeinde) in Gesellschaften. In Eilfällen kann er an Stelle des Gemeindevorstands entscheiden. Er hat die unbeschränkte Befugnis, die Geschäfte (Arbeitsgebiete, Dezernate) unter die Mitglieder des Gemeindevorstands zu verteilen. Anders als die in der Regel ehrenamtlichen Beigeordneten, die ihr Amt nur für die Wahlzeit der Gemeindevertretung, also für fünf Jahre, bekleiden, hat der Bürgermeister eine Amtszeit von 6 Jahren und sorgt insofern für eine gewisse Kontinuität in der Gemeindeverwaltung.



Auch gegenüber der Gemeindevertretung hat der Bürgermeister mannigfaltige gesetzlich verbriefte Einflussmöglichkeiten. Er hat z. B. einen Anspruch auf Einberufung des Kommunalparlaments, einen Anspruch auf Aufnahme seiner Anträge auf die Tagesordnung und das Recht, in den – öffentlichen – Sitzungen eine von der (Mehrheits-)Auffassung des Gemeindevorstands abweichende Meinung zu vertreten. Zudem hat der

Bürgermeister ein Kontrollrecht gegen über den von der Gemeindevertretung gefassten Beschlüssen. Nicht von ungefähr werden die Bürgermeister daher in Art. 138 der Hessischen Verfassung als „Leiter der Gemeinden“ bezeichnet. Äußeres Zeichen dieser herausgehobenen Stellung ist die Bürgermeister-Amtskette.

DIE LANDKREISE

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

Die innere Organisation der Landkreise ähnelt im Wesentlichen der der Gemeinden. Auch hier gibt es ein willensbildendes, oberstes Organ sowie ein kollegiales Organ für die laufende Verwaltung. Ersteres ist der Kreistag, letzteres der Kreisausschuss. Der Kreistag – vergleichbar der Gemeindevertretung – beschließt über Angelegenheiten des Kreises und überwacht die Verwaltung des Landkreises. Der Kreisausschuss – entsprechend dem Gemeindevorstand – ist Verwaltungsbehörde und Außenvertretungsorgan des Kreises. Sein Vorsitzender ist der Landrat. Auch die Landräte werden wie die Bürgermeister seit 1993 direkt von der Bevölkerung gewählt.

Eine Besonderheit ergibt sich aus der Doppelfunktion der Landräte. Sie leiten kraft Gesetzes auch eine Behörde der Landesverwaltung, genannt „Landrat als Behörde der Landesverwaltung“. Deren Zuständigkeitsbezirk ist identisch mit dem Gebiet des Landkreises. Seit dem 1.4.2005 ist die Funktion dieser „unteren Behörde der Landesverwaltung“ 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.

Kreistagssitzungssaal in Groß-Gerau



DER AUTOR

Ulrich Dreßler

Ulrich Dreßler, geb. 1958, trat nach Jurastudium und Assessorexamen 1987 in den Dienst der Landeshauptstadt Wiesbaden. Seit 1992 leitet er das Referat „Kommunales Verfassungsrecht“ im Hessischen Innenministerium und seit 2010 ist er dort zusätzlich stellvertretender Leiter der Kommunalabteilung. Von 2006 bis 2011 „Sprecher“ der deutschen Bundesländer in der deutschen Delegation beim Lenkungsausschuss für lokale und regionale Demokratie des Europarats in Straßburg. Nähere Informationen zum Autor und seinen bisherigen Veröffentlichungen im Internet unter: „www.uli-dressler.de“.

Bildnachweise:

„Rathaus Kirchhain, Landkreis Marburg-Biedenkopf“,

Foto: Landkreis Marburg-Biedenkopf, Morr.

„Der Römer, das Rathaus in Frankfurt“, Ullstein-Bild

Die blaue Grafik ohne Bildunterschrift: Ulrich Dreßler, HMdluS

„Ratssaal Rüsselsheim“, Foto: Stadt Rüsselsheim

„Rathaus Gießen“, Aplus/mediashots

Skizze ja/nein ohne Bildunterschrift: Christine Brieger HMdluS

„Rathaus Kassel“, Stadt Kassel. Foto: H. Soremski

„Amtskette“, Amtskette der Oberbürgermeister der Stadt Kassel,

Foto: Stadt Kassel

„Kreistagssitzungssaal Groß-Gerau“, Foto: Kreis Groß-Gerau

Herausgeber: Hessische Landeszentrale für politische Bildung
Taunusstraße 4-6 · 65183 Wiesbaden · www.hlz.hessen.de

Redaktion und Bearbeitung: Angelika Röming/Andreas Lion
Für den Text trägt der Autor die Verantwortung.

Gestaltung: Designgruppe Fanz + Neumayer, Schifferstadt

Druck: Dinges & Frick GmbH, Wiesbaden

© Wiesbaden 2014

