

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 |

| | |
|---|-----|
| 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 |

| | |
|---|------------|
| 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 |

| | |
|---|-----|
| 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 |

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 | Brandschutzhilfeeistungsgesetz |
| 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 | Gemeinekassenverordnung |
| 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 Beamtenengesetz |
| 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 | Haushaltsgrundsätzegesetz |
| 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 |
| RGBI. | 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 | Verwaltungsroundschau |
| 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 Kommunal Finanzen |
| 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 begannen.

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 Dorfgenossern**, die zunächst durch die (**Groß-)****Familie** und später durch nachbarschaftliche Beziehungen zusammengehalten wurde. Haus und Hof standen im Eigentum des einzelnen Dorfgenossern. Das hiervon nicht in Anspruch genommene Gebiet der Feldmark stand zunächst im Gemeingut der Dorfgenossernschaft. 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 Dorfgenossern 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 Dorfgenossern. 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 Dorfgenossernschaft 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 Dorfgemossenen 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. Dorfgemossenen mit allen Rechten und Pflichten waren ausschließlich die Eigentümer von Haus und Hof, denen die Gemossenen minderen Rechts (Halbspänner und Schutzgemossenen) gegenüberstanden. Durch die beschränkte Möglichkeit der Landnahme veränderte sich das Verhältnis von Vollgemossenen zu Mindergemossenen zulasten der Privilegierten. Mit dem zahlenmäßigen Übergewicht der Mindergemossenen vollzog sich aber auch zwangsläufig eine **Lockerung der gemossenschaftlichen 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 Rechtssetzungsprivileg 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 hinwegtäuschen, dass der **Stadtherr** zunächst eine umfassende **obrigkeitliche Gewalt** ausübte. Auch waren nicht alle Bürger mit gleichen Rechten ausgestattet. Das passive Wahlrecht stand nur den **Patriziern**, also den Grundbesitzern und den in Gilden organisierten Kaufleuten zu, während den in Zünften zusammengeschlossenen Handwerkern das Amt des Ratsherrn zunächst verschlossen blieb. Erst mit wachsender 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 werden. 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. 8

Auch das aktive Wahlrecht unterlag mit der Zeit einigen Veränderungen. Wurde 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. 9

Eine besondere Stellung unter den Städten nahmen die königlichen Städte oder Reichsstädte ein. Die **Reichsstädte** schuldeten dem König Huldigung, Heerfahrt und Steuern und waren verpflichtet, ihn und seinen Hof aufzunehmen. Auf der anderen Seite standen ihnen die Gesetzgebungshoheit, die Verteidigungshoheit, das Bündnis- und Fehderecht sowie einnahmebringende Hoheitsrechte zu. Im Gegensatz 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 **Städtekollegium** von Entscheidungen in etlichen Reichsangelegenheiten ausgeschlossen blieb. Ende des 18. Jahrhunderts hatten 51 Städte Sitz und Stimme im Städtekollegium, dessen Vorsitz die Stadt hatte, in der der Reichstag jeweils tagte. Nach der Auflösung des Reiches (1806) sank die Zahl der Reichsstädte erheblich. Der **Deutsche Bund** erkannte 1815 als Reichsstädte nur noch Bremen, Hamburg, Lübeck und Frankfurt am Main an. 10

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Städte des Mittelalters bereits 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 bekannten oligarchischen Strukturen wurden von den Zünften nach dem Erreichen ihrer Anerkennung fortgesetzt. Insofern kann es nicht verwundern, dass die Unzufriedenheit der im Vergleich zu ihren Meistern weitgehend ohne Rechte existierenden Gesellen stetig zunahm. 11

Literatur: *Pagenkopf*, Kommunalwissenschaft, S. 26 ff.; *Wiegmann*, Kommunalverfassungsrecht, 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 **ingeschränkte 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 Gemeinwohl 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**

Literatur: *Hubatsch*, Der Freiherr vom Stein und die preußische Verwaltung DVP 1981,181; *Püttner/Gerber*, Zur kommunalen Selbstverwaltung in Preußen DVP 1981, 202; *Schwab*, Die Selbstverwaltungs-idee des Freiherrn vom Stein; *v.Liszt/Kaskel*, Enzyklopädie, S. 7 ff.; *v.Unruh*, Steins Staatsverständnis und die Eigenart seiner Reformziele DVP 1981, 235.

5. Die kommunale Selbstverwaltung in der Zeit der Industrialisierung

- 19 Infolge der **Revolution von 1848** wurde am 11.3.1850 für das gesamte preußische Staatsgebiet eine **einheitliche Gemeindeordnung** erlassen, die den bis dahin bestehenden Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden beseitigte. Bereits 1852, nach der Niederschlagung der Revolution, wurde diese Gemeindeordnung jedoch wieder außer Kraft gesetzt. An ihre Stelle trat erneut eine Vielzahl von Städte- und Gemeindeordnungen.
- 20 Am **Ende des 19. Jahrhunderts** löste die Industrialisierung ein **Wachstum der Städte** aus, das diese vor völlig neue Probleme stellte, die es zu bewältigen galt. Die gewaltigen Wanderungsbewegungen, die sich nach dem Arbeitsplatzangebot richteten, gingen einher mit einer starken Wohnungsbautätigkeit, die von den Städten zunächst eine ordnende Städteplanung forderte und im weiteren Verlauf die Erweiterung des Straßennetzes sowie den Ausbau des Personennahverkehrs verlangte. Folgeaufgaben wie die Bereitstellung von Energie, die Sicherstellung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, die Beseitigung des Mülls und die wachsenden sozialen Aufgaben mussten von den Organen der Kommunen verantwortlich gelöst werden. Trotz der Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung und der Lebensumstände blieb jedoch die kommunale Selbstverwaltung im Prinzip in ihrer alten Struktur erhalten. Das bis **1918 geltende Dreiklassenwahlrecht** schloss die Mehrheit der Bevölkerung von der politischen Willensbildung und den Entscheidungen ihrer Stadt aus. Die Bürger wurden nach dem Grad wirtschaftlicher Selbständigkeit, dem Umfang des Hausbesitzes und der Steuerleistung in drei Gruppen eingeteilt, die jeweils 1/3 der Stadtverordneten wählte. Zudem galt der **Grundsatz der öffentlichen Stimmabgabe**, so dass jeder Wahlberechtigte dem Wahlvorstand mündlich und vernehmlich zu Protokoll geben musste, wem er seine Stimme gab. Sozial und wirtschaftlich abhängige Bürger konnten aus diesem Grund kaum eine „freie“ Wahl treffen. Nach wie vor stand den Frauen das Wahlrecht nicht zu.

Literatur: *Gross/ Hofmann/ Unruh*, Kommunale Selbstverwaltung im Zeitalter der Industrialisierung, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd.33; *Hofmann*, Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918, HdKWP, Bd.1 S. 73 ff.; *Reulecke*, Die deutsche Stadt im Industriezeitalter.

6. Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Republik

- 21 Die eigentliche erste Demokratisierung vollzog sich in der Folge der **Revolution von 1918** mit dem **Wegfall des Dreiklassenwahlrechts** und mit der Einführung des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts nach den Grundsätzen der Verhältniswahl (Art. 17 Abs. 2 WRV) auch auf der gemeindlichen Ebene. Zudem wurde den Gemeinden und Gemeindeverbänden das **Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze** gewährleistet (Art. 127 WRV). Diese zunächst nur den Landesgesetzgeber bindende Aussage wurde im Laufe der Zeit als eine in der Verfassung verankerte **institutionelle Garantie des Rechts auf Selbst-**

verwaltung ausgelegt,² die die kommunale Selbstverwaltung vor Aushöhlung bewahren und den Kern der Selbstverwaltung schützen sollte. Die institutionelle Selbstverwaltungsgarantie gewährleistete aber weder den Bestand der einzelnen Gemeinde, noch eröffnete sie einen subjektiven Rechtsschutz der Gemeinde gegen Eingriffe in den Kern der Selbstverwaltung.

Die Gestaltung des Kommunalverfassungsrechts blieb jedoch Sache der Länder. **22** Trotz aller erkennbaren Bemühungen, eine Vereinheitlichung des Kommunalverfassungsrechts zu Zeiten der Weimarer Republik herbeizuführen, gelang die Beseitigung der bestehenden Rechtszersplitterung nicht. Wirtschaftlich gerieten die Gemeinden durch die 1929 beginnende **Weltwirtschaftskrise** und die damit einhergehende Massenarbeitslosigkeit in starke finanzielle Nöte, die ihre **Abhängigkeit vom Staat** ständig steigen ließ. Dem immensen Anwachsen der Soziallasten stand ein hoher Rückgang der Einnahmen gegenüber. In manchen Gemeinden erhielten ein Viertel bis ein Drittel aller Haushalte Zuwendungen von der Gemeinde. Unpopuläre Folgen wie die Einführung einer Bürgersteuer und Steuererhöhungen zum Zwecke des Haushaltsausgleichs, die den Gemeinden reichsgesetzlich vorgeschrieben wurden, führten zum Versagen der Gemeinderäte durch absichtliche Beschlussverweigerung. Allein in Preußen kam es infolgedessen in dieser Zeit in den Gemeinden zur Bestellung von über 600 Staatskommissaren (vgl. Kap. 10 B I 2.2.5. → Rn. 727 ff.).

Literatur: *Rebentisch*, Kommunalpolitik, Konjunktur und Arbeitsmarkt in der Endphase der Weimarer Republik, in: Verwaltungsgeschichte – Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele, 107 ff.; *Rudloff*, Die Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit, HdKWP, Bd. 1, S. 93 ff.

7. Die Beschneidung der kommunalen Selbstverwaltung während des Nationalsozialismus

Mit dem Ziel, einen **Einheitsstaat** schaffen zu wollen, erließ die nationalsozialistische Regierung am **30.1.1935 die Deutsche Gemeindeordnung (DGO)**, die ein einheitliches Recht für alle Städte und Gemeinden im ganzen Reich festschrieb. Nach der DGO wurde das sog. **Führerprinzip** auch auf der Gemeindeebene eingeführt. Nachdem die Gemeindewahlen verboten wurden, wurde die Gemeinde von einem Bürgermeister geleitet, der nach dem **Prinzip des Zusammenwirkens von Partei und Staat** durch den Innenminister nach Rücksprache mit den Funktionsträgern der NSDAP ernannt wurde. Ihm wurde die Führung der Verwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung übertragen. Die gewählten Vertretungskörperschaften verschwanden und an ihre Stelle traten von den Ortsgruppen- bzw. Kreisleitern der NSDAP nach dem Gesichtspunkt der nationalen Zuverlässigkeit berufene Gemeinderäte, die der Bürgermeister in gewissen Fragen zu befragen hatte. Die **Organe der kommunalen Selbstverwaltung** wurden zu Dienststellen der Reichsverwaltung und damit letztlich zu **Befehlsempfängern der NSDAP** degradiert.

Literatur: *Matzerath*, Die Zeit des Nationalsozialismus, HdKWP, Bd. 1, S. 119 ff.; *ders.*, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung.

² StGH RGZ 126, Anh. S. 22.

8. Die Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem der Nachkriegszeit

- 24 Nach dem Krieg wurde von den **Alliierten** die sog. **revidierte Deutsche Gemeindeordnung** erlassen, aus der die auf dem Führerprinzip beruhenden Vorschriften gestrichen waren. Andere ordnungspolitisch neutrale, technische Teile der DGO, insbesondere die Bestimmungen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden, wurden allerdings später von den Kommunalverfassungen vieler Bundesländer wieder aufgegriffen.

Beeinflusst von der **britischen Besatzungsmacht** wurde in der revidierten Deutschen Gemeindeordnung die sog. **doppelte Verwaltungsspitze**, also Rat und Bürgermeister einerseits und Gemeindedirektor und Verwaltungsmitarbeiter andererseits, verankert. Da die **übrigen Besatzungsmächte** aber andere Vorstellungen über die Strukturen einer kommunalen Selbstverwaltung hatten, setzte sich die geschichtlich gewachsene Vielfalt, ergänzt um die Einflüsse der Besatzungsmächte, durch. Die Folge war eine **Zersplitterung des Kommunalverfassungsrechts**. Während aber die **westlichen Besatzungsmächte** das gemeinsame Ziel verfolgten, die **kommunale Selbstverwaltung** in Deutschland zu **reaktivieren** und auszubauen, stellte die Gemeinde in der **sowjetischen Besatzungszone** in Erfüllung des Prinzips des **demokratischen Zentralismus** die untere staatliche Verwaltungsebene ohne eigenen Wirkungskreis und ohne Rechtsfähigkeit dar. Mit dem **Niedergang der DDR** beschloss die Volkskammer noch vor Vollzug der deutschen Einheit das Gesetz über die kommunale Selbstverwaltung der DDR,³ das die kommunale Selbstverwaltung nach dem Vorbild der in den alten Bundesländern geltenden Strukturen einführt.

Literatur: *Groh*, Neuanfänge der Selbstverwaltung nach 1945, HdKWP, Bd. 1, S. 133 ff.

II. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Hessen

- 25 Der Versuch einer übersichtlichen Darstellung der Entwicklung der Kommunalverfassung in Hessen ist zwangsläufig von einer für das durch Vielstaaterei lange gezeichnete Deutschland typischen Landesgeschichte geprägt. Das **Land Hessen** in seiner heutigen Form wurde erst **1945** von der amerikanischen Besatzungsmacht aus der ehemaligen **Provinz Hessen-Nassau** und dem **Volksstaat Hessen**, vormals Großherzogtum Hessen (Darmstadt), geschaffen. Die Provinz Hessen-Nassau entstand wiederum, als Preußen nach dem Sieg im deutschen Krieg von 1866 sein Staatsgebiet neu ordnete und das Kurfürstentum Hessen, das Großherzogtum Nassau, die Freie Stadt Frankfurt, die Landgrafschaft Hessen (Homburg) sowie Teile von Hessen-Darmstadt zusammenschloss. Aufgrund eines Staatsvertrages wurde schließlich 1829 der **Freistaat Waldeck** in den Preußischen Staat und dort in die Provinz Hessen-Nassau eingegliedert. Bis zu diesem Zeitpunkt zergliederte sich das jetzige hessische Landesgebiet in selbstständige Staaten, in denen sich die kommunale Selbstverwaltung so **vielfältig** und damit auch so **unübersichtlich** entwickelt hatte, wie nirgendwo sonst in Preußen.

Literatur: *Fleck*, Die Verfassung des Großherzogtums Hessen, in Heidenreich/Böhm, Hessen, Band 4; *Franz*, Vom Hessengau und Terra Hassia zum heutigen Hessen; *Hollmann/Wettengel*, Nassaus Beitrag für das heutige Hessen; *Lange*, Hessen-Darmstadts Beitrag für das heutige Hessen; *Menk*, Waldecks Beitrag für das heutige Hessen; *Menk*, Staat und Stände in Waldeck, S. 126 in: Heidenreich/Böhm, Hessen, Band 4; *Wegner*, Kurhessens Beitrag für das heutige Hessen.

3 GBl. DDR 1990, 255.

1. Die kommunale Selbstverwaltung in der Stadt Frankfurt am Main und der Provinz Hessen-Nassau

Die erste neue Kommunalverfassung nach dem Krieg von 1866 erließ König Wilhelm I. von Preußen am **25.3.1867** für **Frankfurt am Main**. Sie hatte zwar die Preußische Städteordnung für die östlichen Provinzen zum Vorbild, trug aber aufgrund der Intervention demokratisch gesinnter Frankfurter Bürger den örtlichen Wünschen Rechnung. Entgegen dem in Preußen sonst üblichen Dreiklassen-Wahlrecht erhielt Frankfurt am Main daher das mit dem Bürgerrecht gekoppelte **allgemeine und geheime Wahlrecht**, das allerdings durch Bindung an Besitz und Einkommen eingeschränkt war. Damit besaß Frankfurt drei Wahlrechte: Einmal die direkte, allgemeine und gleiche Wahl für den Reichstag, zum anderen die indirekte, allgemeine Dreiklassenwahl für das preußische Abgeordnetenhaus (Landtag), und schließlich die direkte, aber nur bedingt allgemeine Wahl zur Stadtverordnetenversammlung. **26**

Entsprechend der Preußischen Gemeindeordnung teilte das Frankfurter Stadtrecht die **Leitungskompetenzen** unter zwei Organen auf, der parlamentarisch beschließenden **Stadtverordnetenversammlung** und dem administrativ ausführenden **Magistrat**. Der Vorsitzende des Magistrats, der Oberbürgermeister, wurde von dem preußischen König aus drei von der Stadtverordnetenversammlung vorgeschlagenen Kandidaten ausgewählt. Zwar oblag es der Stadtverordnetenversammlung über alle Angelegenheiten zu beschließen, die Wirksamkeit ihrer Beschlüsse bedurfte jedoch – gemäß den Prinzipien der **echten Magistratsverfassung** – der Zustimmung des Magistrats. **27**

In der übrigen **Provinz Hessen-Nassau** wurde das Kommunalverfassungsrecht zunächst nur punktuell – etwa **1891 für den Regierungsbezirk Wiesbaden** – verändert. Eine Vereinheitlichung der bestehenden Kommunalverfassungen in der Provinz Hessen-Nassau wurde erst **1897** mit Erlass einer neuen Städteordnung und einer Landgemeindeordnung erreicht. Eingeführt wurde damit die preußische **echte Magistratsverfassung**, allerdings mit der Besonderheit, dass der Bürgermeister und seine Stellvertreter von der Stadtverordnetenversammlung und den unbesoldeten Magistratsmitgliedern in gemeinsamer Sitzung unter Leitung des Stadtverordnetenvorstehers gewählt wurden. Im Unterschied zu der Frankfurter Kommunalverfassung wurde ferner mit dem Erlass der Städteordnung die **Einführung des preußischen Dreiklassenwahlrechts** verbunden. **28**

Literatur: *Bothe*, Geschichte der Stadt Frankfurt; *Fischer*, Frankfurts Beitrag für das heutige Hessen; *Maly*, Die Macht der Honoratioren.

2. Die kommunale Selbstverwaltung im Großherzogtum Hessen

Eine andere Entwicklung nahm das Kommunalverfassungsrecht im vormaligen **Großherzogtum Hessen** und späteren **Volksstaat Hessen**. Mit der **1874** erlassenen Städteordnung wurde die **Bürgermeisterverfassung** eingeführt, wonach der von der Stadtverordnetenversammlung gewählte Bürgermeister stimmberechtigter Vorsitzender der Stadtverordnetenversammlung und Leiter der Stadtverwaltung zugleich war. In größeren Städten konnte die kollegiale Magistratsverfassung eingeführt werden, wovon aber keine Stadt Gebrauch gemacht hat. Zudem waren die Vorschriften über den Magistrat lückenhaft und wurden schließlich bei der Neufassung der Städteordnung im Jahre **1911** nach dem Vorbild der hessen-nassauischen **Magistratsverfassung** neu gefasst. **29**

3. Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in der Weimarer Republik und zu Zeiten des Nationalsozialismus

- 30 Sowohl in der Provinz Hessen-Nassau als auch im Volksstaat Hessen beschränkten sich die Änderungen des Kommunalverfassungsrechts in der Zeit der **Weimarer Republik** im Wesentlichen auf die Einführung des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts bei den Gemeinde- und den Kreistagswahlen. Während der Zeit des **Nationalsozialismus** wurden die Städteordnung und die Landgemeindeordnung in Hessen-Nassau als auch die im Volksstaat Hessen 1931 eingeführte einheitliche Gemeindeordnung durch die **Deutsche Gemeindeordnung** von 1935 abgelöst (vgl. Kap. 1 A I 7 → Rn. 23). Die bestehenden Kreisordnungen von Hessen-Nassau und dem Volksstaat Hessen blieben zwar formell in Kraft, wurden aber durch eine Vielzahl von Einzelvorschriften dem Führerprinzip angeglichen, die Kreistage aufgelöst, und schließlich wurden auch die Kreisausschussmitglieder ihrer verbliebenen Mitwirkungsrechte enthoben.

4. Die kommunale Selbstverwaltung nach der Gründung von Groß-Hessen

- 31 Am **21.12.1945** verabschiedete der Gesetzgeber zunächst die **Großhessische Gemeindeordnung**, die provisorischen Charakter hatte und sich an der von nationalsozialistischem Gedankengut befreiten Deutschen Gemeindeordnung orientierte. Am **25.2.1952** wurde schließlich die **Hessische Gemeindeordnung** verabschiedet, die als **unechte Magistratsverfassung** ausgestaltet wurde. Für die Landkreise galt vom **24.1.1946** an eine **provisorische Kreisordnung**, die sich an überkommene hessen-nassauische Strukturen anlehnte, also die Doppelnatur des Kreises als untere staatliche Verwaltungsebene und als Kommunalverband vorsah. Die früher gesetzlich vorgesehene staatliche Ernennung des Landrates wurde jedoch zugunsten der Wahl durch den Kreistag aufgegeben. Die **Hessische Landkreisordnung** vom **25.2.1952** baute auf diesen Prinzipien auf und verfeinerte sie.
- 32 Die Grundstrukturen der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung sind zwar bis in die jüngste Zeit erhalten geblieben. Allerdings erfuhren die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung durch zahlreiche Novellierungen der letzten Jahre eine Stärkung der plebiszitären Elemente. So wurden zum einen 1993 **Beteiligungsmöglichkeiten von Kindern und Jugendlichen** in die Hessische Gemeindeordnung und die Hessische Landkreisordnung aufgenommen sowie die Möglichkeit der Durchführung von **Bürgerbegehren** und **Bürgerentscheiden** auf kommunaler Ebene zugelassen. Der mit der gleichzeitigen Einführung der **Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten** begonnene Umbau der ursprünglichen mit der unechten Magistratsverfassung gelegten **Strukturen** wurde durch das vom 23.12.1999 eingeführte **Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung** weiter **nachhaltig verändert**.⁴ Die Einführung des aus Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bereits bekannten **Kumulierens** und **Panaschierens** hat den Einfluss der Wahlberechtigten auf die kommunale Politik gemehrt. Aber nicht nur das kommunale Wahlrecht wurde verändert, auch die Rechtsstellung der von den Wahlberechtigten direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten wurde durch ein Bündel von zusätzlichen Kompetenzen gestärkt.

4 GVBl. 2000 I 2.

Das neue Wahlrecht wurde am 18.3.2001 erstmals praktiziert. Die mit ihm gemachten Erfahrungen erforderten neuerliche Änderungen, die mit dem **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze**⁵ Eingang in die HGO gefunden haben. Mit dem Erlass des **Gesetzes zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung** vom 21.3.2005⁶ hat der Gesetzgeber den **Landrat sowie den Oberbürgermeister als Behörde der Landesverwaltung aufgelöst**. Aufgaben und Personal wurden weitgehend auf die Landkreise und kreisfreien Städte überführt. **33**

Im Jahr 2015 erfuhren die kommunalrechtlich relevanten Gesetze erneut zahlreiche Neuerungen. Mit dem **Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten und zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften** vom 28.3.2015⁷ wurden die Rechtsverhältnisse des Bürgermeisters und der Beigeordneten, insbesondere das Wahlalter und die ruhegehaltfähigen Dienstzeiten neu bestimmt. Durch das **Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften** vom 20.12.2015⁸ wurde insbesondere die Einleitung von Bürgerentscheiden in großen Städten erleichtert, ein **Vertreterbegehren** neu verankert und die Zuständigkeiten der Gemeindevertretung gestärkt. **34**

Literatur: *Borchmann*, Die Entwicklung der Gemeinde- und Kreisverfassung in Hessen, DVBl. 1982, 1033; *Borchmann/Breithaupt/Kaiser*, Kommunalrecht in Hessen, S. 15 ff.; *Dreßler*, 50 Jahre Hessische Gemeindeordnung, Inf.HStT 2002, 48 ff.; *Schmidt-De Caluwe*, Die Novellierung des Kommunalrechts in Hessen; *Stolleis*, Die Entstehung des Landes Hessen und seiner Verfassung, in: Meyer/Stolleis, Staats- und Verwaltungsrecht in Hessen.

B. Kommunale Verfassungssysteme

I. Rechtssetzungszuständigkeiten

Die **Zuständigkeit** zur Regelung des Kommunalrechts liegt nach **Art. 70 GG** grundsätzlich bei den **Ländern**. Es gibt daher mangels Gesetzgebungskompetenz des Bundes kein Bundesgesetz, etwa eine Bundesgemeindeordnung, das das Kommunalrecht umfassend regelt. Obwohl das Kommunalrecht nach dem Grundgesetz also nicht unter eine der dem Bundesgesetzgeber zugewiesenen Regelungsmaterien (Art. 73 GG) fällt, hat der **Bund** vor allem im Interesse der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit **punktuellen Zuständigkeiten aufgrund Sachzusammenhangs**. Derartige bundesrechtliche Vorschriften finden sich im Grundgesetz, in zahlreichen Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften des Bundes. Hinzu treten immer mehr europäische Regelungen, die sich auf die Gemeinden auswirken. **35**

II. Die herkömmliche Typologie

Die Zuständigkeit der Bundesländer für die Regelung des Kommunalrechts hat dazu geführt, dass das Kommunalrecht in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgestaltet ist. Die Länder hatten zunächst bei der Schaffung ihrer Kommunalverfassungen auf vier unterschiedliche, historisch gewachsene Kommunalverfassungssysteme **36**

5 GVBl. I 2005, 54.

6 GVBl. I 229, zuletzt geändert durch Gesetz v. 5.10.2017, GVBl. I 294.

7 GVBl. I 158, 188.

8 GVBl. I 618 ff.

me zurückgegriffen und sie unter Beachtung des **Art. 28 GG** gestaltet. Inzwischen haben die alten Bundesländer ihre Kommunalverfassungen zahlreichen Modifikationen ausgesetzt. Die neuen Bundesländer haben bei der Gestaltung ihrer Gemeindeordnungen von vornherein Elemente unterschiedlicher Verfassungstypen aufgegriffen und kombiniert. Infolgedessen sind die Grundstrukturen der hergebrachten Kommunalverfassungssysteme nur noch zum Teil erkennbar.

Literatur: *Engels/Krausnick*, Kommunalrecht; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht; *Ipsen*, Die Entwicklung der Kommunalverfassung in Deutschland, HdKWP, Bd.1, S. 565 ff.; *Schmidt-Jortzig*, Gemeindeverfassungstypen in der Bundesrepublik, DÖV 1987, 281; *Stober*, Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, S. 15 ff.; v. *Mutius*, Grundstrukturen der Kommunalverfassungen, Jura 1981, 126.

1. Die Norddeutsche Ratsverfassung

- 37** Die **Norddeutsche Ratsverfassung** geht – bedingt durch die Vorstellungen der britischen Militärregierung nach dem 2. Weltkrieg – auf das englische Kommunalrecht zurück, das von dem Willen zur Trennung von Kommunalpolitik und Administration geleitet wird. Die von den Gemeindebürgern direkt gewählte Gemeindevertretung, der **Gemeinderat**, ist als **oberstes Gemeindeorgan** für die Erledigung **aller Angelegenheiten** zuständig. Die **Gemeindeverwaltung** wird von einem **Gemeinde- bzw. Stadtdirektor** geleitet, der vom Gemeinderat gewählt wird. Seine Kompetenzen sind im Vergleich zu denjenigen der Hauptverwaltungsbeamten anderer Gemeindeordnungen eher gering. Lediglich die Erledigung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltungsgeschäfte fällt in seinen Aufgabenbereich. Der Gemeinderat kann überdies an ihn übertragene Aufgaben jederzeit wieder an sich ziehen (Rückholrecht). Der Gemeindedirektor ist **Rechtsvertreter** und **Verwaltungsleiter** der Gemeinde. Allerdings kann der Gemeinderat den Geschäftskreis der Beigeordneten festlegen. Beigeordnete sind weitere, den Weisungen des Gemeindedirektors unterworfenen Wahlbeamte, die aber im Übrigen grundsätzlich die gleiche Rechtsstellung wie der Gemeindedirektor haben. Bezeichnend für die beabsichtigte **Unterordnung des Verwaltungsleiters** unter den Gemeinderat ist, dass hier im Gegensatz zu allen anderen Kommunalverfassungstypen nicht der Verwaltungsleiter als **Bürgermeister** bezeichnet wird, sondern der **ehrenamtlich tätige Vorsitzende des Gemeinderates**. Der Bürgermeister führt den Vorsitz im Gemeinderat und ist Repräsentant der Gemeinde. Seine weit reichenden Kompetenzen entsprechen teilweise denen der Hauptverwaltungsbeamten anderer Gemeindeordnungen. So steht dem Bürgermeister ein **eigenes Widerspruchsrecht** gegen gemeinwohlwidrige Ratsbeschlüsse zu, und gemeinsam mit einem anderen Ratsmitglied bzw. gemeinsam mit dem Gemeindedirektor kann er **Dringlichkeitsentscheidungen** anstelle des Rates treffen.
- 38** Die Norddeutsche Ratsverfassung wurde nach 1945 in **Nordrhein-Westfalen** und in **Niedersachsen** eingeführt. Das im Hinblick auf die umfassende, alleinige Organstellung des Gemeinderates **monistisch** angelegte Verfassungssystem wurde im Laufe der Jahre mehrfach modifiziert. Es zeigte sich nämlich, dass die Räte angesichts immer zahlreicher und komplizierter werdender Verwaltungsaufgaben nicht in der Lage waren, dem Allzuständigkeits- und Alleinzuständigkeitsanspruch gerecht zu werden. Zum anderen verhielten sich die hauptamtlichen Verwaltungsbeamten nicht so neutral und unpolitisch wie dies ursprünglich gedacht war. Infolgedessen wurden in einem ersten Schritt dem Gemeinde- bzw. Stadtdirektor vom Rat unabhängige Kompetenzen eingeräumt (z.B. Außenvertretung, Erledigung übertragener Aufgaben, Beistandungsrecht gegenüber rechtswidrigen Beschlüssen des Rates), die zunächst

den Wandel von einer monistischen Verfassungsstruktur zu einer „zweiköpfigen“ oder „doppelten“ Verwaltungsspitze eingeleitet haben.

Mit Gesetz zur Änderung der Kommunalverfassung vom 14.7.1994⁹ hat sich **Nordrhein-Westfalen** endgültig von dem Modell der Norddeutschen Ratsverfassung verabschiedet und durch die modifizierte Süddeutsche Ratsverfassung ersetzt. Die Amtszeit der Gemeindedirektoren endete 1999. 1996 ist schließlich auch **Niedersachsen** diesem Weg gefolgt. Gleichzeitig wurden plebiszitäre Elemente, wie Einwohnerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in die Kommunalverfassung eingeführt. **39**

Literatur: *Ehlers/Glock/Sundermann*, Kommunales Verfassungsrecht NRW; *Engels/Krausnick*, Kommunalrecht; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht; *Ihnen*, Kommunalrecht Niedersachsen; *Schlacke/Wittreck*, Landesrecht Nordrhein-Westfalen; *Suckow/Schirzke*, Allg. Niedersächsisches Kommunalrecht; *Stock*, Der hauptamtliche Bürgermeister in Nordrhein-Westfalen – ein umbenannter Gemeindedirektor?, VR 1995, 113.

2. Die Süddeutsche Ratsverfassung

Eindeutig **dualistisch** ausgestaltet ist die **Süddeutsche Ratsverfassung**, die ihre Ursprünge im 19. Jahrhundert in Württemberg und Baden hat, sich später aber auch in Bayern durchsetzte. Die von den Gemeindebürgern direkt gewählte Gemeindevertretung, der **Gemeinderat** besteht aus dem **Bürgermeister als Vorsitzendem** und den ehrenamtlichen Gemeinderatsmitgliedern. Der Gemeinderat legt die Grundsätze der Verwaltung fest, überwacht die Verwaltung und entscheidet über alle wichtigen Angelegenheiten. Zwar ist der Gemeinderat wie in allen herkömmlichen Kommunalverfassungen der Bundesrepublik das **oberste Gemeindeorgan**, doch ist das **zweite Organ**, der **direkt von den Bürgern gewählte Bürgermeister** in keiner anderen Kommunalverfassung – auch nicht in der sog. Bürgermeisterverfassung – mit so umfangreichen Kompetenzen versehen. Der Bürgermeister ist sowohl **stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats und der Ausschüsse, Leiter der Verwaltung** als auch **Vertreter der Gemeinde nach außen**. Seine Rechtsstellung wird zudem durch ein ihm eingeräumtes **Widerspruchsrecht** gegen gesetzwidrige Beschlüsse des Gemeinderates und die **Eilentscheidungsbefugnis** gestärkt. Der Bürgermeister nimmt also in **allen Phasen des kommunalen Entscheidungsprozesses**, bei der Initiierung und Vorbereitung, bei der eigentlichen Entscheidungsfindung im Gemeinderat und in der Ausführung die **zentrale Stellung** ein. Von dem Gemeinderat gewählte Beigeordnete erhalten zwar einen eigenen Geschäftsbereich und vertreten in diesem den Bürgermeister; sie haben jedoch kein Stimmrecht im Gemeinderat und sind teilweise den Weisungen des Bürgermeisters unterworfen. **40**

Dieses Verfassungssystem besteht heute in **Bayern, Baden-Württemberg** und **Sachsen**. Mit – teilweise erheblichen – Abwandlungen gilt die Süddeutsche Ratsverfassung seit einigen Jahren nun auch in **Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz**, im **Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein** und **Thüringen**. Die **Modifikationen der Kommunalverfassungen in Rheinland-Pfalz, im Saarland** und in **Schleswig-Holstein** sind mit der historischen Entwicklung ihrer kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere der bis dahin geltenden **Bürgermeisterverfassung**, zu erklären. **41**

Literatur: *Engell/Heilshorn*, Kommunalrecht in Baden-Württemberg; *Engels/Krausnick*, Kommunalrecht; *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht; *Huber/Wollenschläger*, Landesrecht

⁹ GV NW 666.