

Thomas Euler

Kommunalpolitik in Hessen

Entwicklung, Akteure und
Perspektiven kommunaler
Selbstverwaltung in Hessen

Hessische Landeszentrale
für politische Bildung

HESSEN



Kommunalpolitik in Hessen

Dipl. Verw. Thomas Euler

Hessische Landeszentrale
für politische Bildung



Impressum

Autor:

Thomas Euler, Diplom-Verwaltungswirt. Leiter der Stabsstelle Kreisgremien und Öffentlichkeitsarbeit und Schriftführer des Kreistages des Landkreises Gießen. Kommunalrechtskommentator und Fachautor und Lehrbeauftragter für Kommunalrecht. Kommunal Mandatsträger seit 1989 im Ortsbeirat und in der Stadtverordnetenversammlung von Gießen, seit 1997 Ortsvorsteher von Gießen-Allendorf/Lahn.

Die Publikation stellt keine Meinungsäußerung der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung (HLZ) dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Eine Veröffentlichung der
Hessischen Landeszentrale für politische Bildung
Mainzer Straße 98-102
65189 Wiesbaden
www.hlz.hessen.de

Herausgeber: Martin Seeborn

Redaktion: Heiko Heger

Design und Produktion: hjwiehr, Oppenheim

Druck: Wir machen Druck.de

ISBN 978-3-943192-86-5

Wiesbaden 2026

Inhalt

1. Kommunalpolitische Rahmenbedingungen: zeitgeschichtlicher Abriss in über 200 Jahren kommunaler Selbstverwaltung in Hessen	6
2. Verwaltungsstruktur	24
3. Kommunalpolitische Akteure und kommunalpolitische Institutionen	30
4. Kommunalwahlrecht	37
5. Direktdemokratische Verfahren	43
6. Kommunalpolitik im Umbruch: Herausforderungen, Entwicklungspotentiale	49

1. Kommunalpolitische Rahmenbedingungen: zeitgeschichtlicher Abriss in über 200 Jahren kommunaler Selbstverwaltung in Hessen

Ausgelöst durch die Französische Revolution 1789 fürchteten auch viele deutsche Fürsten, dass es zu Aufständen kommen wird, weil die „Untertanen“ mehr Rechte und Teilhabe fordern werden. Deshalb bestand zu jener Zeit ein enormer Zeitdruck. Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757–1831) arbeitete in leitenden Funktionen im preußischen Staatsdienst, wurde aber – nicht zuletzt auf Druck Napoleons – entlassen. Er war zwar überzeugt, dass der Adel berufen sei, die Nation zu führen, aber aus den Untertanen wollte er durch Reformen loyale Bürger machen.¹

In seiner Nassauer Denkschrift verfasste vom und zum Stein einen Entwurf einer umfassenden Staatsreform für den preußischen Staat. Sie bildete eine der konzeptionellen Grundlagen für die Preußischen Reformen. Als das zentrale Reformziel formulierte er: *„Belebung des Gemeingeistes und des Bürgersinns, die Benutzung der schlafenden und falsch geleiteten Kräfte und zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, die Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und Nationalehre.“*²

Damit schuf er die Grundlagen für die **Kommunale Selbstverwaltung**, die in Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) und auch in Artikel 137 der Hessischen Landesverfassung (HV) heute auf verfassungsmäßigem Rang festgeschrieben sind und nunmehr als Selbstverwaltungsgarantie für die Gemeinden, Städte und Landkreise gelten.

1 Thomas Euler: Kommunalverfassungsrecht in Hessen seit 1821 – Ein Überblick über die Entwicklung des hessischen Kommunalverfassungsrechts in 200 Jahren – Teil I und Teil II (in: DIE FUNDSTELLE HESSEN, Nr. 260 in Heft 23/2021 und Nr. 269 in Heft 24/2021)

2 Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein: „Über die zweckmäßige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizei-Behörden in der preußischen Monarchie“ (Nassauer Denkschrift), 1807

Gemeinsam mit Karl August Fürst von Hardenberg (1750–1822) schuf er die preußische Städteordnung vom 19. November 1808, welche die sogenannte „unechte Magistratsverfassung“ als Grundlage festlegte.

Das Prinzip der „unechten Magistratsverfassung“, das heute die Grundlage für die Hessische Gemeindeordnung (HGO) und die Hessische Landkreisordnung (HKO) von 1952 darstellt, sieht vor, dass die wahlberechtigte Bürgerschaft eine Vertretungskörperschaft wählt (= Stadtverordnetenversammlung) und diese das oberste Beschluss- und Willensbildungsorgan der Stadt darstellt, während Verwaltungsangelegenheiten vom Verwaltungsorgan (= Magistrat), der aus dem Bürgermeister und den Beigeordneten besteht, ausgeführt werden.

Die preußische Städteordnung von 1808 galt zunächst für die sieben östlichen Provinzen des Königreiches Preußen, aber auch die anderen preußischen Provinzen übernahmen diese reformerische Neuordnung in der Folgezeit.³

Einige Teile des heutigen Bundeslandes Hessen waren zu jener Zeit bereits preußisch, wie z. B. der zur preußischen Rheinprovinz gehörende Kreis Wetzlar. Hier galt zu jener Zeit die „echte Magistratsverfassung“, in der die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung von der Zustimmung des Magistrats abhängig waren.⁴

Nach dem verlorenen Deutschen Krieg von 1866 annektierte das siegreiche Königreich Preußen das Fürstentum Nassau, das Kurfürstentum Hessen (-Kassel), die Landgrafschaft Hessen-Homburg und die bis dato freie Reichsstadt Frankfurt am Main sowie Teile des Großherzogtums Hessen (-Darmstadt), weil diese Länder auf der Seite des unterlegenen Kriegsgegners Österreich beziehungsweise des Rests des Deutschen Bundes standen. Damit galt preußisches Kommunalrecht

3 Hans Muntzke und Dr. Hans Schlempp in Muntzke-Schlempp in Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrecht, S. 209, 1954

4 Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 5

auch dort. Das preußische Kommunalrecht war auch für die anderen deutschen Länder interessant und diente als Grundlage für deren Kommunalverfassungen, z. B. im Königreich Bayern 1818, im Großherzogtum Hessen 1821, worauf noch näher eingegangen wird, im Königreich Württemberg 1822 und in Kurhessen 1834.

Nach dem Wiener Kongress 1814/1815 setzte in Deutschland die Reaktion ein und man wollte auch die kleinen „Republiken der Stein'schen Ordnung zur Raison“ bringen, deshalb wurde für Preußen die „revidierte Städteordnung von 1831“ herausgegeben, die die Rechte des Magistrats verstärkte und die der Stadtverordnetenversammlung schwächte, vor allem auch die staatlichen Aufsichts- und Eingriffsrechte erweiterte.⁵

Für die Gemeinden galten Landgemeindeordnungen. Verschiedene deutsche Staaten hatten auch den Landgemeinden verhältnismäßig früh die Selbstverwaltung gegeben, zum Teil auch in einer für Stadt und Land geltenden Gemeindeordnung, so auch im Großherzogtum Hessen.

Bereits 1803 war die Neugliederung der oberen Staatsbehörden der damaligen Landgrafschaft Hessen-Darmstadt durch die Trennung von Justiz und Verwaltung durchgeführt worden und seit 1817 war die Trennung auch für die untere Ebene geplant und angekündigt.⁶

Auf der Grundlage der 1820 erlassenen Verfassung des Großherzogtums Hessen wurde mit dem Organisationsedikt vom 14. Juli 1821 die **Trennung von Justiz und Verwaltung** in der ersten Instanz herbeigeführt. Am 20. Juni 1821 wurde im Großherzogtum Hessen im Geiste der „vom und zum Stein'schen Reformen“ eine Gemeindeordnung eingeführt.⁷

Das Jahr 1821 brachte auch eine entscheidende Neuerung in Bezug auf die gemeindliche Selbstverwaltung mit sich. „Um die Angelegenheiten der Gemeinden auf die Grundlage eigener, selbständiger Verwaltung ihres Vermögens durch von der Gemeinde Gewählte unter der Oberaufsicht

5 Hans Muntzke und Dr. Hans Schlempp in Muntzke-Schlempp in Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrecht, S. 211, 1954

6 HStAD Bestand R 1 A Nr. 20/117: Organisationsedikt vom 12.10.1803.

7 RegBl. 1821 Nr.29, S. 93 ff

des Staats zu ordnen“ wurde ein weiteres Gesetz über die Gemeindeordnung erlassen.⁸ Dieses verfügte die Einteilung jeder der drei hessischen Provinzen Starkenburg, Oberhessen, Rheinhessen in eine bestimmte Anzahl von Bürgermeistereien. Die am 9. Juli 1821 bestehenden Gemeinden dienten dabei als Grundlage. Mindestens 400 bis 500 Einwohner waren erforderlich, um eine eigene Bürgermeisterei zu bilden. War dies nicht der Fall, hatten benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Ortsvorstand. Der Gemeindeordnung nach war der Ortsvorstand – bestehend aus dem Bürgermeister, einem beziehungsweise mehreren Beigeordneten und dem Gemeinderat – nun der gesetzliche Vertreter der Gemeinde in allen Angelegenheiten. Der Bürgermeister entspricht im Wesentlichen der Funktion von heute. Er verwaltete das Gemeindevermögen. Der Bürgermeister wurde von der Gemeinde gewählt, d. h. die (männlichen) Einwohner wählten drei Kandidaten, von denen einer von der Staatsregierung als Bürgermeister bestätigt wurde. Er übte die vollziehende Gewalt in polizeilicher Hinsicht nach den Gesetzen und den Dienstinstruktionen aus. Der Bürgermeister wurde auf sechs Jahre gewählt und arbeitete im Regelfall ehrenamtlich. Der Gemeinderat (dies entspricht heute der Gemeindevertretung) wurde von den Einwohnern der Gemeinde gewählt und stand dem Bürgermeister als beratendes und kontrollierendes Gemeindeorgan zur Seite. Er musste sich aus mindestens neun und durfte sich aus höchstens 30 Mitgliedern zusammensetzen.

Die genaue Zahl wurde durch die Einwohnerzahl der jeweiligen Bürgermeisterei bestimmt. Durch Losentscheid traten alle drei Jahre ein Drittel der Mitglieder aus dem Gemeinderat aus, welcher dann durch Neuwahlen wieder ergänzt wurde.

Damit wurde die Selbstständigkeit der Gemeinden gegenüber der zuvor vorherrschenden staatlichen Bevormundung erweitert. Auch wurden (männliche) Bürger in die Verwaltung ihres Ortes eingebunden und eine gewisse Selbstverwaltung entstand. Deshalb kann man das Jahr 1821 als das Jahr der Einführung einer Gemeindeverfassung in Hessen mit kommunaler Selbstverwaltung ansehen.

8 Regbl. 1821, Nr. 57, S. 689, § 5 und 6.

Vor dem Hintergrund einer gesamteuropäischen Wirtschaftskrise verschärfen sich 1847/1848 die sozialen und politischen Spannungen und führen in fast allen europäischen Staaten zu Aufständen gegen die bestehende Ordnung. Der Druck der **Revolution 1848** bewirkte auch im Großherzogtum Hessen eine Veränderung der Verwaltungsstruktur. Die revolutionäre Neuordnung hatte jedoch nur wenige Jahre Bestand. Demokratische Errungenschaften wurden später wieder heruntergefahren, weil die Gesellschaft in eine Reaktionsphase fiel. So wurden in der Folgezeit der gescheiterten 1848er „Revolution“ am 8. Januar 1852 vom Gesetzgeber die Freiheiten der 1821 gewonnenen Gemeindegeldverwaltung wieder eingeschränkt, der staatliche Einfluss auf die Bürgermeisterwahl verstärkt und das Dreiklassenwahlrecht nach preußischem Vorbild eingeführt.⁹ In einer Novellierung der Gemeindeordnung vom 3. Mai 1858 wurde die Einengung der kommunalen Selbstverwaltung von 1852 allerdings wieder ein Stück weit zurückgenommen.¹⁰ Die Bedeutung des gewählten Gemeinderats wurde in der Zeit der Restauration der Nachrevolutionszeit geringer und die Befugnisse des Bürgermeisters und auch der staatliche Einfluss stärker.

Das „Gesetz über die Einrichtung der Bezirksräte“ vom 10. Februar 1853¹¹ übertrug die bereits 1848 eingerichtete Selbstverwaltungskörperschaft mit Beratungsfunktion auf die Kreisebene. Der Bezirksrat bestand aus 15 Mitgliedern, die von den Bevollmächtigten der Gemeindevorstände und den Höchstbesteuerten des Kreises, also indirekt über Wahlmänner, gewählt wurden.

Ab dem 15. Juni 1854 galt im Großherzogtum Hessen die **Landgemeindegeldordnung**, die am 8. Juli 1911 novelliert wurde. Es kam zu einer Trennung von Stadt- und Gemeindegeldverfassung. Der staatliche Einfluss auf die Bürgermeisterauswahl wurde zurückgedrängt. Demnach wurden die Bürgermeister, die Beigeordneten und der Gemeinderat unmittelbar von der Bevölkerung für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt.

Während der Zeit der **Weimarer Republik** von 1919 bis 1933 wurden die Bürgermeister und die Beigeordneten vom Volk gewählt, allerdings – im Gegensatz zu der Kaiserzeit – nach allgemeinem Wahlrecht und für eine

9 RegBl. 1852, S. 33 ff.

10 RegBl. 1858, S. 189 ff.

11 Regbl. 1853, Nr. 6, S. 37-44

Amtszeit von nur noch sechs Jahren. Die großherzoglich-hessische Landgemeindeordnung wurde am 15. April 1919 an die Weimarer Verfassung¹² angeglichen und am 10. Juli 1931 durch eine Gemeindeordnung des Volksstaates Hessen¹³ ersetzt.

Durch die Weimarer Verfassung wurde das Dreiklassen-Wahlrecht ersetzt durch allgemeine, freie, geheime, unmittelbare und gleiche Wahlen sowie das Frauenwahlrecht eingeführt.

Das bis dahin in zwei Gesetzen niedergelegte Recht der Städte und Landgemeinden im Volksstaat Hessen wurde nun dadurch in einer Gemeindeordnung zusammengefasst. Im Allgemeinen hielt die neue Gemeindeordnung von 1931 an dem bisherigen Grundaufbau fest, brachte aber dennoch manche Änderungen.

Das Prinzip der „Bürgermeisterverfassung“ (süddeutsche Ratsverfassung) wurde beibehalten und das seitherige Recht der Städte, durch besonderen Beschluss die Magistratsverfassung einzuführen, beseitigt; bis dahin hatte keine hessische Stadt von diesem Recht Gebrauch gemacht. Die Bürgermeisterverfassung war also im Volksstaat Hessen ebenso verwurzelt wie im Rheinland. Die Hessische Gemeindeordnung von 1931 garantierte den Gemeinden (Städten und Landgemeinden) das Recht der Selbstverwaltung. Sank die Einwohnerzahl einer Stadt unter 3.000, dann wurde sie kraft Gesetzes zur Landgemeinde.¹⁴

Die Rolle des vom Volk (und zwar von Männern und Frauen) gewählten Gemeinderates wurde wieder gestärkt. Es wurde wieder volksnaher und demokratischer.

An dieser Stelle sollen ganz kurz die drei vorgenannten Gemeindeverfassungsprinzipien erläutert werden:

- Bei der „**unechten Magistratsverfassung**“ gibt es zwei oberste Gemeindeorgane (Dualität): Zum einen eine Vertretungskörperschaft, also Gemein-

12 RegBl. 1919, S. 150 ff.

13 RegBl. 1931, S. 115 ff.

14 Hans Muntzke und Dr. Hans Schlempp in Muntzke-Schlempp in Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung mit Handbuch des Gemeinderechts, Die Entwicklung des Gemeindeverfassungsrecht, S. 212, 1954

derat (oder später Gemeindevertretung) in den Landgemeinden sowie Stadtrat (oder später Stadtverordnetenversammlung) in den Städten, die sich in der Regel einen eigenen Vorsitzenden wählen, und andererseits ein Verwaltungsorgan, also Gemeindevorstand in Landgemeinden und Magistrat in Städten, deren Vorsitzender der Bürgermeister war und dem die Beigeordneten angehören. Es gilt der Grundsatz der Trennung von Amt und Mandat, d.h. wer ein Mitglied der Vertretungskörperschaft ist darf – bis auf die Ausnahme bei der Weiterführung der Amtsgeschäfte – nicht gleichzeitig Mitglied des Verwaltungsorgans sein.

- Bei der „**echten Magistratsverfassung**“ gelten die vorgenannten Regelungen, aber die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung bedürfen noch der Zustimmung des Magistrats.
- Bei der „**süddeutschen Ratsverfassung**“ oder „**Bürgermeisterverfassung**“ gibt es einen Gemeinderat/Gemeindevertretung in Landgemeinden oder der Stadtrat/die Stadtverordnetenversammlung in Städten, deren Vorsitzender gleichzeitig der Bürgermeister ist. Dem Bürgermeister werden zwei oder mehrere Beigeordnete zur Seite gestellt.

Es gab zwar bereits in der Weimarer Zeit Bestrebungen seitens der kommunalen Spitzenverbänden, im Deutschen Reich ein möglichst einheitliches Gemeindeverfassungsrecht zu schaffen, zumal Preußen das dominierende Land war und auch dort unterschiedliche Gemeindeverfassungsprinzipien galten, aber man konnte sich trotz mehrerer Entwürfe nicht einigen.

Schließlich wurde im Geiste der „**Gleichschaltung**“ mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 ein einheitliches Gemeinderecht forciert. So wurde am 30. Januar 1935 die Deutsche Gemeindeordnung erlassen, die die demokratischen Grundsätze durch das Führerprinzip und die Ideologie der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft ersetzte. Bürgermeister wurden nicht mehr gewählt, sondern von der NS-Kreisleitung eingesetzt.

Der Bürgermeister führte die Gemeindeverwaltung in voller und ausschließlicher Verantwortung und übte auch die Satzungsgewalt aus. Die Entschließung und Ausführung aller Gemeindeangelegenheiten waren in der Hand des auf Vorschlag der NSDAP berufenen Bürgermeisters vereinigt; ausdrücklich wurde der Bürgermeister in einer Durchführungsverord-

nung als „Führer der Gemeinde“ bezeichnet.¹⁵

Die Gemeinderäte gab es nur noch auf dem Papier, gingen nicht mehr aus freien Wahlen hervor, sondern wurden ebenfalls von der Nazipartei berufen. Daher setzten sich diese in jener Zeit nur aus Parteigängern und Linientreuen zusammen. Die Aufgabe der Gemeinderäte bestand lediglich darin, den Bürgermeister zu beraten und in der Bevölkerung für Verständnis für angeordnete Maßnahmen zu werben. In jener Zeit nahm die Sitzungsfrequenz der Gemeinderäte deutlich ab und dies spiegelte das mangelnde Interesse der Herrschenden an dem Willen des Volkes wider.

Im März 1945 wurde Hessen von den US-amerikanischen Streitkräften besetzt. Viele „NS-linientreue“ Bürgermeister flüchteten oder wurden von der US-Army vor Gericht gestellt. Die Gemeinderäte existierten quasi nicht mehr; einige trafen sich noch, um die Verwaltung und die Versorgung sicherzustellen und den Amerikanern einen Vorschlag für eine Besetzung des Bürgermeisteramtes zu machen. Die Besatzungsmächte wählten aber unbelastete Personen aus, um Bürgermeister, Beigeordnete und Gemeinderäte zu ernennen. Auch begann man mit der Entnazifizierung.

Am 19. September 1945 verkündete der amerikanische General Dwight D. Eisenhower die Gründung des Landes „Groß-Hessen“ aus Teilen des Volksstaates Hessen, sowie der preußischen Provinzen (Kur-) Hessen-Nassau (mit dem ehemaligen Fürstentum Waldeck sowie Hessen-Homburg und Frankfurt) sowie weiteren Landesteilen, aber ohne Rheinhessen und den westlichen Teil des früheren Fürstentums Nassau (Regierungsbezirk Montabaur). Außerdem setzte Eisenhower eine erste Hessische Landesregierung ein.

Diese von den Amerikanern eingesetzte erste Hessische Landesregierung erließ bereits am 21. Dezember 1945 eine neue Gemeindeordnung, die Groß-Hessische Gemeindeordnung (G-HGO).¹⁶

Hessen war damit das erste Land der späteren Bundesrepublik Deutschland, das sich nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches eine neue Gemeindeordnung gab. Dies war ein entscheidender Schritt, um den

15 Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 6

16 GVBl. für Groß-Hessen, 1946 Nr. 1, S. 1

von den Amerikanern gewünschten Aufbau eines demokratischen Staates von unten nach oben – von den Gemeinden und Kreisen über die Länder bis zum föderalistischen Gesamtstaat – zu bewerkstelligen.¹⁷

In der Folge wurden bereits im Januar 1946 die Gemeindevertretungen und im April 1946 die Kreistage und einige Stadtverordnetenversammlungen gewählt. Später, am 1. Dezember 1946, wurde durch Volksabstimmung die Hessische Landesverfassung des Landes Hessen¹⁸ angenommen.

In der Hessischen Verfassung wurde in Artikel 137 eine **Verfassungsgarantie** für die kommunale Selbstverwaltung geschaffen.

Dieser Artikel 137 der Hessischen Verfassung hat heute folgenden Wortlaut:

- (1) *Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse ausschließlich zugewiesen sind.*
- (2) *Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung.*
- (3) *Das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten wird den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat gewährleistet. Die Aufsicht des Staates beschränkt sich darauf, dass ihre Verwaltung im Einklang mit den Gesetzen geführt wird.*
- (4) *Den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder ihren Vorständen können durch Gesetz oder Verordnung staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Anweisung übertragen werden.*
- (5) *Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.*

17 Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 6

18 GVBl. I 1946, S. 229

(6) Werden die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Landesgesetz oder Landesrechtsverordnung zur Erfüllung staatlicher Aufgaben verpflichtet, so sind Regelungen über die Kostenfolgen zu treffen. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender eigener oder übertragener Aufgaben zu einer Mehrbelastung oder Entlastung der Gemeinden oder Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

Die Wahlen zur Gemeindevertretung wurden in 17 Landkreisen am 20. Januar 1946 und in den restlichen 22 Landkreisen am 28. Januar 1946 und in größeren Stadtgemeinden sowie die Kreistagswahlen in Landkreisen am 28. April 1946 durchgeführt. Die Bevölkerung nahm die Möglichkeit der demokratischen Wahl umfassend an, die Wahlbeteiligung erreichte mit 84,9 Prozent einen bei Kommunalwahlen in Hessen niemals wieder erreichten Höchstwert.¹⁹

Im Gemeindewahlgesetz vom 15. Dezember 1945²⁰ wurde eine Sperrklausel von 15 Prozent eingerichtet, damit nur größere Wahlvorschläge Berücksichtigung finden. Die Wahlperiode wurde auf nur zwei Jahre festgelegt, um den zurückkehrenden Kriegsgefangenen und Evakuierten sowie den ankommenden Heimatvertriebenen zeitnah ein Mitspracherecht zu geben.

In § 3 dieses Gemeindewahlgesetzes heißt es:

Wahlberechtigt sind alle über 21 Jahre alten, wählbar alle über 25 Jahre alten Männer und Frauen deutscher Staatsangehörigkeit, die seit ununterbrochen sechs Monaten im Gemeindegebiet anwesend sind, oder die früher dort wohnhaft waren und nach ihrer Evakuierung oder aus der Kriegsgefangenschaft dorthin zurückgekehrt sind.

Wahlberechtigt waren hingegen nicht, wer in Verbindung mit den Nazis stand.

19 Vgl. „Erste Kommunalwahl in Hessen nach dem Zweiten Weltkrieg, 20. Januar 1946“, in: Zeitgeschichte in Hessen <<https://www.lagis-hessen.de/de/subjects/idrec/sn/edb/id/904>> (Stand: 20.1.2021)

20 GVBl. für Groß-Hessen, 1946, S. 7

Die **großhessische Gemeindeordnung** von 1945 wurde recht schnell und mit „heißer Nadel gestrickt“. Man versuchte, das NS-Gedankengut und das „Führer-Prinzip“ der Deutschen Gemeindeordnung von 1935 zu beseitigen, um demokratische Strukturen herzustellen. Sie stand zwar auf der Basis der Bürgermeisterverfassung, in der Hauptsatzung konnte jedoch bereits bestimmt werden, dass ein kollegialer Gemeindevorstand gebildet wird.

Die großhessische Gemeindeordnung von 1945 trat am 4. Mai 1952 außer Kraft.

Nach Kriegsende wurde am 24. Januar 1946 auch die vorübergehende „Kreisordnung für das Land Groß-Hessen“²¹ erlassen, in der wieder die Zweiteilung zwischen kommunaler Selbstverwaltung und der staatlichen Verwaltung zum Ausdruck kam. Auch bei ihr handelte es sich um eine Bereinigung der vorherigen NS-Regelung, die auf die Basis demokratischer Strukturen erstellt werden sollte.

Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und die Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949²² wurde auch auf Bundesebene eine Verfassungsgarantie in Artikel 28 für die kommunale Selbstverwaltung in der gesamten Bundesrepublik geschaffen.

Dieser Artikel 28 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland hat heute folgende Fassung:

- (1) *Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muss den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muss das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden sind auch Personen, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaft besitzen, nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten.*

21 GVBl. für Groß-Hessen, 1946, S. 101

22 BGBl. 1949, S. 1

- (2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.
- (3) Der Bund gewährleistet, dass die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

Im Geiste dieser **Selbstverwaltungsgarantie auf Bundesebene** galt es in Deutschland, die notdürftig auf der Basis der Deutschen Gemeindeordnung veränderten Gemeindeordnungen der Länder an das Recht und das Wesen des Grundgesetzes anzupassen, so auch im Bundesland Hessen. Bereits 1950 wurden dem Hessischen Landtag die ersten Entwürfe vorgelegt.²³

In der Gesetzesbegründung für eine neue Hessische Gemeindeordnung (HGO), die die Landesregierung am 2. Oktober 1951 vorlegte und mit Kabinettsbeschluss vom 1. Oktober 1951 in den Hessischen Landtag einbrachte, wurde die Gemeinde als „die Grundlage für jede Staatspolitik“, als „Kraftquelle für den Staat“ und als „Zelle des Staates“ bezeichnet. Die großhessische Gemeindeordnung von 1945 wurde in der Gesetzesbegründung bezeichnet als eine „entnazifizierte Übergangslösung“, die landesrechtliche Besonderheiten ebenso unberücksichtigt ließ und lückenhaft war, auch wenn einige Unklarheiten mit einer Novelle vom 7. Juni 1950 ausgeräumt wurden.²⁴

Der neue Entwurf für eine Hessische Gemeindeordnung wurde zuvor anhand von umfangreichen Unterlagen, nämlich früherer hessischer Gemeindeordnungen, Gemeindeordnungen anderer Länder, Anträge ver-

²³ LT-Drs. Abt. I 1/1567

²⁴ LT-Drs. 2/256 – Gesetzesbegründung: Die staatspolitische Bedeutung des Gemeinderechts. Die Notwendigkeit der Reform

schiedener Fraktionen, Entwürfe von den kommunalen Spitzenverbänden, Protokolle der Kabinettskommission für Verwaltungsreform („Brill-Kommission“) und dem „Weinheimer Entwurf“ (aus der Konferenz der Innenminister mit kommunalen Spitzenverbänden) über Jahre erarbeitet.²⁵

Schließlich verabschiedete der Hessische Landtag am 25. Februar 1952 die **Hessische Gemeindeordnung** (HGO)²⁶ und auch mit ähnlichen Vorschriften und vielen Verweisungsvorschriften auf die HGO, die **Hessische Landkreisordnung** (HKO)²⁷ als Fundament für das hessische Kommunalverfassungsrecht. In fortentwickelter Form und zwischenzeitlicher Neuveröffentlichung in den Jahren 1960 und 2005 in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005²⁸, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. April 2025²⁹, sind diese beiden Gesetze heute noch gültig.

Der festgeschriebene Grundsatz des neuen hessischen Kommunalverfassungsrechts in Gemeinden, Städten und Landkreisen ist die unechte Magistratsverfassung.

In kleineren Gemeinden (bis 3.000 Einwohnern) konnte aber zunächst noch das System der Bürgermeisterverfassung angewandt werden. Eine entsprechende Regelung musste in der Hauptsatzung der Gemeinde hinterlegt sein. Diese Möglichkeit sorgte mitunter für Verwirrung aber auch für Experimente.

Bei der Gesetzesbegründung war man der Auffassung, dass die unechte Magistratsverfassung mit einer kollegialen Verwaltungsspitze der demokratischen Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung eher entspreche als die monokratische Leitung durch den Bürgermeister.

1976 wurde das Wahlrecht zwischen Bürgermeisterverfassung und unechter Magistratsverfassung konsequenterweise gestrichen und seither gilt für alle hessischen Gemeinden die Magistratsverfassung einheitlich.³⁰

25 Vgl. LT-Drs. 2/256 – Gesetzesbegründung: Die Vorarbeiten

26 GVBl I 1952, S. 11

27 GVBl.1952 I S. 37)

28 GVBl. I 2005, S. 142

29 GVBl. 2025, Nr. 24

30 Vgl. Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 7

Durch die kommunale Gebietsreform der 1970er Jahre, teilweise aber auch schon in den späten 1960er Jahren, haben sehr viele Gemeinden auf freiwilliger Basis per Grenzänderungsvertrag ihre Selbstständigkeit aufgegeben, andere mussten bis 1977 per Gesetz ihre Selbstständigkeit aufgeben. Dadurch sind sehr viele Gemeindevertretungen entfallen, aber die engagierten Kommunalpolitiker/innen vor Ort waren noch vorhanden. Deshalb hat man anstelle von Ortsdeputationen (als Hilfsorgane des Magistrats) nunmehr die Ortsbeiräte, die bislang von den Gemeindevertretungen gewählt wurden, mit mehr Rechten ausgestattet, und diese wurden fortan von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt. Ortsbeiräte wurden beratende, aber quasiparlamentarische Organe, und waren fortan keineswegs mehr Hilfsorgane irgendeines anderen Gemeindeorgans mehr. Zwischenzeitlich gab es während der Zeit der Stadt Lahn vom 1. Januar 1977 bis zum 31. Juli 1979 sogar das Bezirksstadtmodell mit Bezirksvertretungen anstelle von Ortsbeiräten.

In dieser Zeit wurden zur Mitwirkung der Bevölkerung auf kommunaler Ebene auch die Bürgerversammlungen gesetzlich eingeführt.

Das Konstrukt der „Sonderstatus-Städte“ wurde durch das Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebietes und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform vom 10. Juli 1979³¹ für kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohner/innen geschaffen. Dadurch wurde in der Hessischen Gemeindeordnung ein § 4a eingeführt. Erst in der Kommunalrechtsnovelle vom 7. Mai 2020³² wich der Automatismus bei Erreichen dieser Einwohnerzahl einem förmlichen Antragsverfahren. Die bisherigen kreisfreien Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden und die bisherigen Sonderstatus-Städte Bad Homburg vor der Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar wurden im Gesetz festgeschrieben. Städte, die die 100.000-Einwohner/innen-Grenze erreichen, können auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden, und Städte,

31 GVBl. 1979 I, S 179

32 GVBl. 2020, S. 318

die die 50.000-Einwohner-Grenze erreichen, können auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung zu Sonderstatus-Städte erklärt werden.³³

Weil die kommunalpolitischen Entscheidungen nun in größeren Organen gefasst wurden, setzte in den 1970er Jahren auch eine gewisse Polarisierung der Kommunalpolitik ein. Die kommunalen Vertretungskörperschaften wurden „*parlamentarisiert*“, die Fraktionen und die Fraktionsdisziplin gewannen an Bedeutung.³⁴

Durch ein Änderungsgesetz vom 4. Juli 1980 konnte man binnen eines halben Jahres nach Beginn der Wahlzeit unter einfacheren Bedingungen hauptamtliche Wahlbeamte vorzeitig abberufen,³⁵ außerhalb dieses Zeitfensters nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl der Vertretungskörperschaft.

Die Urwahl des Bürgermeisters, des Oberbürgermeisters (in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner) und der Landräte wurde 1991 in Hessen eingeführt.³⁶ Zuvor musste dafür die Hessische Verfassung geändert werden. Der Verwaltungschef wuchs in der Bedeutung und wurde mit deutlich mehr Rechten ausgestattet, u. a. einem Antragsrecht für die Vertretungskörperschaft. Hier wurde das Prinzip der „*unechten Magistratsverfassung*“ wieder ein Stück weit durchbrochen und in der Literatur wurde der Verwaltungschef fortan als „*drittes Kommunalorgan*“ bezeichnet.³⁷

Die Abwahl desselben gestaltete sich ungleich schwerer als die vorherige Abberufung durch die Vertretungskörperschaft und musste in mehreren Schritten später noch korrigiert werden, über die Abwahl durch das

33 Vgl. Thomas Euler in Hessische Gemeindeordnung – Kommentar, 4. Auflage 2021 – Kommentar zu § 4a HGO, S. 217 ff

34 Vgl. Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 8

35 GVBl. 1980 I, S. 219

36 GVBl. 1991 I, S. 101

37 Vgl. Ulrich Dreßler, „Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 200 Jahre Magistratsverfassung“ in Blickpunkt Hessen Nr. 11/2010 der Hessischen Landeszentrale für politische Bildung, S. 16, 17

Volk, den 2005 (durch das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005) eingeführten „versorgungserhaltenden Rücktritt“³⁸ bis hin zur Vertrauensfrage im Jahr 2011 (durch das Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011)³⁹.

Mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 20. Mai 1992 wurde eine Regelung zur verpflichtenden Einrichtung von Ausländerbeiräten eingefügt, wenn in der Gemeinde über 1.000 ausländische Einwohner/innen gemeldet sind.⁴⁰ Auf Kreisebene ist die Einrichtung eines Kreis-Ausländerbeirates nach wie vor freiwillig, die gesetzliche Grundlage hierzu wurde aber erst durch Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 8. Juni 1998⁴¹ in die Hessische Landkreisordnung aufgenommen.

Die Pflichtregelung zur Einrichtung eines Ausländerbeirats ist durch die Kommunalrechtsnovelle im Jahr 2020 durch das Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Mai 2020⁴², zugunsten eines umstrittenen Optionsmodells (Möglichkeit eines Ausländerbeirates oder einer Integrations-Kommission), aufgeweicht worden. Mit dem Änderungsgesetz von 1995 wurde das Kommunalwahlrecht auf Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ausgedehnt.⁴³ Dieses ist die konsequente Umsetzung des Maastricht-Vertrages vom 7. Februar 1992⁴⁴, die noch eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich machte. Ab den Kommunalwahlen vom 2. März 1997 konnten in Hessen somit Unionsbürger/innen wählen und gewählt werden.

Ab den Kommunalwahlen am 18. März 2001 galt in Hessen ein völlig neues Wahlrecht: Es wird nach den Grundsätzen einer mit einer Per-

38 GVBl. 2005 I, S. 54

39 GVBl. 2011 I, S. 786

40 GVBl. 1992 I, S. 170

41 GVBl. 1998 I, S. 214

42 GVBl. 2020, S. 318

43 GVBl. 1995 I, S. 462

44 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 191, 29. Juli 1992, ISSN 0376-9461

sonenwahl verbundenen Verhältniswahl durchgeführt. Die Einführung erfolgte über das „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23. Dezember 1999.⁴⁵ Während zuvor die Wählerinnen und Wähler bei den Wahlen zu Kreistagen, Stadtverordnetenversammlungen, Gemeindevertretungen und Ortsbeiräten die Listen der listenaufstellenden Parteien und Wählergruppen mit einer einzigen Stimme akzeptieren mussten, entstand nun die Möglichkeit, diese Listen durch Kumulieren, Panaschieren, Durchstreichen oder einer Kombination dieser Möglichkeiten mächtig durcheinander zu wirbeln. Man konnte aber auch nach wie vor ein Listenkreuz setzen und somit die vorgeschlagene Reihung unterstützen. Wegen des Grundsatzes „Personenstimme vor Listenstimme“ wurde die 5-Prozent-Sperrklausel, die seit 1948 galt, abgeschafft. Die Wahlzeit wurde von vier Jahren, die ebenfalls seit 1948 galt, auf nunmehr fünf Jahre verlängert.

Das vorgenannte Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23. Dezember 1999 sorgte auch dafür, dass das zuvor mit dem Gesetz vom 8. Juni 1998⁴⁶ herabgesetzte Wahlalter auf 16 Jahre wieder auf 18 Jahre angehoben wurde. Erwähnt werden sollte an dieser Stelle auch, dass das Wahlalter von 21 auf 18 Jahre bereits durch das Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften vom 8. Mai 1970⁴⁷ herabgesetzt wurde.

Das Haushalts- und Wirtschaftsrecht wurde 2005 verändert, sodass mit einer Übergangsphase die doppelte Buchführung anstelle der viele Jahre geltenden Kameralistik eingeführt wurde.⁴⁸

2015 wurde das Mindestwählbarkeitsalter für Bürgermeister und hauptamtliche Beigeordnete oder Stadträte herabgesetzt und das Höchstalter entfiel.⁴⁹

Im Jahr 2020 wurden bedingt durch die Corona-Pandemie teilbefristete Möglichkeiten geschaffen, um die Entscheidungsfähigkeit der kommunalen Gremien sicherzustellen. Hier war der hessische Landesgesetzgeber sehr flexibel. Zum einen konnten Entscheidungen der Vertretungskörper-

45 GVBl. 2000 I, S. 2

46 GVBl. I, S. 214

47 GVBl. 1970 I, S. 295

48 GVBl. 2005 I, S. 54

49 GVBl. 2015 I, S. 158

schaft (Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung oder Kreistag) auf einen „Notausschuss“ oder – wenn ein solcher nicht gebildet war – auf den Finanzausschuss übertragen werden, um die Infektionsgefahr zu minimieren. Diese Regelung war bis zum 30. September 2021 befristet. Zudem konnten virtuelle Fraktionssitzungen entschädigungsfähig abgerechnet werden, was bis zum 31. März 2022 befristet war.⁵⁰

2025 wurden mit dem „Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“⁵¹ einige Erleichterungen im kommunalpolitischen Alltag vorgenommen, die Möglichkeit von digitaler Sitzungsteilnahme und hybrider Sitzungsmodelle eingeführt, die Beteiligungsrechte von Kindern, Jugendlichen und Senioren gestärkt und das Verfahren der Sitzverteilung von Hare-Niemeyer auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren umgestellt.

Mit der Hessischen Gemeindeordnung von 1952 ist zweifelsohne ein großer Wurf gelungen. Sie wurde immer den Fragen der Zeit angepasst. Der Zeitgeist fand entsprechend Berücksichtigung, manchmal mit Verzögerung, manchmal aber auch zeitnah.

In Hessen gibt es (Stand 30. November 2025): 5 kreisfreie Städte und 21 Landkreise mit insgesamt 416 Gemeinden, davon 186 Städte, und davon 7 Sonderstatusstädte.

Bei den Kommunalwahlen in Hessen am 14. März 2021 wurden insgesamt 1.533 Kreistagsabgeordnete und 12.526 Gemeindevertreter bzw. Stadtverordnete gewählt. Hinzurechnen muss man noch die Mandatsträger der Ortsbeiräte und der Ausländerbeiräte. Die nächsten Kommunalwahlen stehen im Hessen am 15. März 2026 an.

Das hessische Kommunalverfassungsrecht basiert daher seit 1952 auf dem Prinzip der „unechten Magistratsverfassung“, die allerdings durch die Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters an einigen Stellen aufgeweicht wurde. Zudem gilt das Prinzip der Einheitsgemeinde, d.h.

50 GVBl. 2020, I S. 201 und S. 915

51 GVBl. 2025, Nr. 24

anstelle von Verbandsgemeinden (wie in Rheinland-Pfalz) wurden Großgemeinden geschaffen und die bisherigen eingemeindeten Gemeinden gaben ihre Selbstständigkeit auf. Im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit mit den Instrumenten des Gesetzes über die Kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom 16. Dezember 1969⁵² gibt es aber Möglichkeiten des Zusammenwirkens und auch der gemeinsamen Verwaltungsführung, wie beispielsweise dem Gemeindeverwaltungsverband.

2. Verwaltungsstruktur

In Hessen gibt es für den kommunalrechtlichen Bereich einen vierstufigen *Verwaltungsaufbau*: Während das **Hessische Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz** als oberste Aufsichtsbehörde nach § 136 Abs. 4 HGO und die **Regierungspräsidien** als obere Aufsichtsbehörden staatliche Behörden sind, also Behörden der unmittelbaren Staatsverwaltung, gehören sowohl die Landkreise als auch die Städte Gemeinden zur „kommunalen Familie“, also zur mittelbaren Staatsverwaltung. Gemeinden, Städte und Landkreise sind kommunale Gebietskörperschaften. Ihre „Mitglieder“ sind Einwohnerinnen und Einwohner sowie Bürgerinnen und Bürger innerhalb ihrer Grenzen, für die sie im Rahmen der Allzuständigkeit die Aufgaben öffentlicher Art durch selbstgewählte Organe mit eigener Entschlussfreiheit und eigener Finanzhoheit im gesetzlichen Rahmen unter der Aufsicht des Staates selbst regeln und erledigen.

In Hessen hat sich das „Prinzip der Großgemeinde“ durchgesetzt. Ende der 1960er und vor allem in den 1970er Jahren fanden in Hessen umfangreiche Gebietsreformen statt, bei denen kleine Gemeinden durch Zusammenschlüsse oder Eingemeindungen ihre Selbstständigkeit aufgaben. Auch Landkreise hatten sich in dieser Phase mit anderen Landkreisen zu größeren Einheiten zusammengeschlossen.

Die **Gemeinde** ist die „Keimzelle“ des demokratischen Staates. Hier werden Entscheidungen getroffen, die das unmittelbare Lebensumfeld

52 GVBl. I. S. 307

der Menschen betreffen. Durch Artikel 28 GG und durch Artikel 137 HV ist die kommunale Selbstverwaltung festgeschrieben und daraus leitet sich eine institutionelle Garantie ab.

Städte sind städtische Gemeinden und haben grundsätzlich dieselben Rechte und Pflichten wie die Gemeinden, die Funktionsbezeichnungen der Gremien und ihrer Mitglieder klingen allerdings vornehmer. Gemeinden, denen in der Vergangenheit durch einen Fürsten oder später durch die Landesregierung die Stadtrechte verliehen, und diese später nicht wieder zurückgenommen wurden, heißen „Stadt“. Stadtrechte wurden in der Vergangenheit meist dann verliehen, wenn die „drei M-Eigenschaften“ (nämlich: Markt, Mauer, Münzrecht) vorlagen, und das Gemeinwesen nach Zuschnitt und Größe auch städtischen Charakter hatte. Da „*Stadtluft bekanntlich frei macht*“ und dies eine Imageaufwertung mit sich brachte, haben viele Großgemeinden nach der Gebietsreform den Titel „Stadt“ angestrebt und erhalten. Daneben gibt es noch zusätzliche Bezeichnungen wie „Marktgemeinde“, „Bad“, „Universitätsstadt“, „Kreisstadt“ usw., die von der Landesregierung bei Vorliegen entsprechender Voraussetzungen vergeben werden.

Kreisangehörige Städte und Gemeinden sind einem Landkreis zugeordnet. Sie stehen nach § 136 Abs. 5 HGO unter der Aufsicht des Landrates als Behörde der Landesverwaltung, wobei die Aufsicht des Staates über die Gemeinden nach § 135 HGO sicherstellen soll, dass die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet und dass die im Rahmen der Gesetze erteilten Weisungen befolgt werden. Die Aufsicht soll so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeinden nicht beeinträchtigt werden. Haben sich Gemeinden Entschuldungsprogrammen des Landes unterworfen, liegt für diese die Kommunalaufsicht allerdings beim Regierungspräsidium.

Nach § 4a Abs. 2 HGO gibt es jedoch auch noch sechs kreisangehörige Städte, die zusätzlich zu ihren gemeindlichen Aufgaben durch Gesetz oder Rechtsverordnung Aufgaben eines Landkreises übertragen bekommen haben. Diese „**Sonderstatus-Städte**“ sind Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, bis 2025 auch Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar. Deren Aufsichtsbehörde ist das jeweilige Regierungspräsidium. Der Begriff

„Sonderstatus-Stadt“ wurde am Ende der großen kommunalen Gebietsreform in Hessen in den 1970er Jahre geprägt. Mit dem Gesetz zur Neugliederung des Lahn-Dill-Gebietes und zur Übertragung von weiteren Aufgaben auf kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sowie zur Regelung sonstiger Fragen der Verwaltungsreform vom 10. Juli 1979⁵³ wurden der durch das Gesetz zur Neugliederung des Dillkreises, der Landkreise Gießen und Wetzlar und der Stadt Gießen vom 13. Mai 1974⁵⁴ gebildete „große“ Lahn-Dill-Kreis sowie die kreisfreie Stadt Lahn aufgelöst. Der „große“ Lahn-Dill-Kreis umfasste das Gebiet des heutigen „kleinen“ Lahn-Dill-Kreises und des Landkreises Gießen mit Ausnahme des Gebietes der Stadt Lahn, aus der im August 1979 die heutigen Städte Gießen und Wetzlar sowie die Gemeinden Lahнау, Heuchelheim und Wettenberg wurden. Den neu entstandenen Städten Gießen und Wetzlar, aber auch den ehemals kreisfreien Städten Fulda, Hanau und Marburg wurden verschiedene Kompetenzen zurückgegeben, die diese durch die Rückstufung von einer „kreisfreien Stadt“ zu einer „kreisangehörigen Stadt“ im Zuge der Gebietsreform Anfang der 1970er Jahre verloren hatten. Außerdem wurden die Städte Bad Homburg v. d. Höhe und Rüsselsheim neben den vorgenannten Städten mit dem neu geschaffenen Sonderstatus versehen.⁵⁵

Durch gesetzliche Neureglung von 2020⁵⁶ ist der mit der Einwohnerzahl verbundene Automatismus für den Status entfallen und durch einen Beschluss der Landesregierung ersetzt worden.

Die **kreisfreien Städte** Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden nehmen neben ihren gemeindlichen Aufgaben auch alle Kreisaufgaben wahr, denn sie gehören keinem Landkreis an. Weitere Städte mit mehr als 100.000 Einwohner können auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden. Mit dem Gesetz über die Ausgliederung Hanaus aus dem Main-Kinzig-Kreis und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften (Hanau-Auskreisungsgesetz)⁵⁷ beschloss der

53 GVBl. I S. 179

54 GVBl. I S. 237

55 *Thomas Euler* in: Rauber, Rupp, Stein, Schmidt, Bennemann, Euler, Ruder, Stöhr: Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 4. Auflage, 2021, Kommentar zu § 4a HGO, S. 117

56 GVBl. S. 318

57 GVBl. 2025 Nr. 16

Hessische Landtag im Februar 2025, dass die Stadt Hanau ab dem 1. Januar 2026 kreisfrei wird.

Landkreise sind in Hessen erst im Jahr 1821 eingeführt worden und zwar durch das Organisationsedikt vom 14. Juli 1821; die „*Trennung von Justiz und Verwaltung in der ersten Instanz*“ wurde herbeigeführt und „*die Eintheilung des Landes in Landraths- und Landgerichtsbezirke*“ wurde vorgenommen.⁵⁸ Diese Landratsbezirke waren Teil der staatlichen Verwaltung und daher standen hessische Landesbeamte dem als Kreisräte, Kreisdirektoren und später als Landräte vor. 1853 wurden durch das „Gesetz über die Einrichtung der Bezirksräte“⁵⁹ zeitweise Bezirksräte eingeführt, um auf Kreisebene eine Selbstverwaltungskörperschaft mit Beratungsfunktion zu haben. 1874 wurde durch das „Gesetz betreffend die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und der Provinzen“⁶⁰ ein Kreistag eingeführt, der indirekt durch die Gemeinderäte gewählt wurde, die Landkreise blieben aber eine staatliche Institution. Erst seit 1946 sind Landkreise zu kommunalen Gebietskörperschaften geworden. 1952 wurde für als kommunalverfassungsrechtliche Grundlage die Hessische Landkreisordnung (HKO) auf der Basis der unechten Magistratsverfassung beschlossen.⁶¹ Dennoch blieb der Landrat in Doppelfunktion eine untere staatliche Behörde mit Landesaufgaben (u. a. die Kommunalaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden), der Kreisausschuss ist seither für die Selbstverwaltungsaufgaben des Landkreises zuständig. Erst 2005 fand eine Kommunalisierung von vormals staatlichen Aufgaben statt.

Nach § 2 Abs. 1 HKO nehmen Landkreise in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, diejenigen öffentlichen Aufgaben wahr, die über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Sie fördern die kreisangehörigen Gemeinden in der Erfüllung ihrer Aufgaben, ergänzen durch ihr Wirken die Selbstverwaltung der Gemeinden und tragen zu einem gerechten Ausgleich der unterschiedlichen Belastungen der Gemeinden bei.

58 Regbl. 1821 Nr. 33, S. 403 ff.

59 Regbl. 1853, Nr. 6, S. 37-44

60 Regbl. 1874, Nr. 29, S.,251 ff.

61 GVBl. 1952, Nr. 4, S. 37 ff

Der Landkreis kann Aufgaben für einzelne und mehrere kreisangehörige Gemeinden wahrnehmen, Gemeinden können auch mit anderen Gemeinden gemeinsam kommunale Aufgaben wahrnehmen, und auf Kreisebene ist dies untereinander ebenfalls möglich. Die **Interkommunale Zusammenarbeit** (IKZ) wird sogar aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleiches gefördert. Instrumente bietet hierzu das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit aus dem Jahr 1969 (KGG)⁶². Möglichkeiten sind hier der kommunale Zweckverband, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (für eine Übernahme der Aufgaben für andere), die gemeinsame kommunale Anstalt und – eventuell als Vorstufe zu einer späteren Fusion – der Gemeindeverwaltungsverband, der Verwaltungsaufgaben für mehrere Gemeinden wahrnehmen kann.

Schon sehr bald nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges haben sich Gemeinden, Städte und Landkreise in **kommunalen Spitzenverbänden** zusammengeschlossen, um ihre Arbeit möglichst effizient und ihre Interessenvertretung möglichst durchschlagskräftig zu gestalten. In Hessen gibt es dementsprechend drei kommunale Spitzenverbände, die als eingetragene Vereine privatrechtlich organisiert sind:⁶³

- den Hessischen Städte- und Gemeindebund (HSGB in Mühlheim am Main),
- den Hessischen Städtetag (HStT) in Wiesbaden (im Haus der Kommunalen Selbstverwaltung)
- und den Hessischen Landkreistag (HLT) ebenfalls in Wiesbaden (im Haus der Kommunalen Selbstverwaltung).

Alle drei Verbände sind als eingetragene Vereine privatrechtlich organisiert und es gibt noch Dachorganisationen auf Bundesebene.

Das Recht der Kommunen, einer Vereinigung zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen anzugehören, wird in Art. 10 Abs. 2 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung vom 15. Oktober 1985⁶⁴ angesprochen und abgesichert, einer völkerrechtlichen Vereinbarung, die in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes gilt. Die

62 GVBl. I S. 307

63 Heiko Heger und Ulrich Dreßler in: - Die kommunale Familie – Gemeinden, Städte und Landkreise in Hessen, 3. Aufl., 2023

64 ETS No. 122

kommunalen Spitzenverbände unterstützen ihre Mitglieder bei der Bewältigung der immer komplexer werdenden kommunalen Aufgaben. Dabei gilt es nicht nur, die kommunalen Interessen gemeinsam gegenüber dem Staat, dem Bund oder der Europäischen Union, sondern auch die Interessen der Mitgliedskommunen gegenüber anderen Arten der kommunalen Gebietskörperschaften zu vertreten.

Die interne Verbandstätigkeit zielt primär auf eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Verwaltungstätigkeit, was letztendlich den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt. In politisch besetzten Gremien, fachlichen Arbeitsgemeinschaften, durch Satzungsmuster, Informationsrundschriften, Verbandszeitschriften, interaktive Webseiten u. ä. sorgen die kommunalen Spitzenverbände für große Rechtssicherheit, für weniger Kosten und für weitgehende Gleichbehandlung. Die kommunalen Spitzenverbände sind dem Gemeinwohl verpflichtet und vertreten die Kommunen als eine Ebene im Staat neben Bund und Land. Sie sind also keine Lobbyisten oder Interessenverbände und ebenso wie ihre Mitgliedskommunen nicht privaten Sonderinteressen verpflichtet. Sie werden getragen und gesteuert von Personen, die eine demokratische Legitimation aufweisen können, weil sie vom Volk gewählt sind. Deswegen und weil der Schwerpunkt der Gesetzesausführung bei den Kommunen liegt, hat der Hessische Landtag sowohl im Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz, KomBetG He)⁶⁵ als auch in der HGO angeordnet, dass die Landesregierung bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, durch welche die Belange der Gemeinden und Landkreise berührt werden, die kommunalen Spitzenverbände anzuhören hat. Das gilt in Verbindung mit der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags im Übrigen auch dann, wenn Gesetzentwürfe aus der Mitte des Parlaments eingebracht werden. Die Interessenvertretung der kommunalen Spitzenverbände ist umfassend, sie betrifft sämtliche Tätigkeitsfelder der kommunalen Selbstverwaltung. Die übergeordneten Ziele der gesamten Arbeit aller Spitzenverbände sind die Pflege und Erhaltung des Selbstverwaltungsprinzips im demokratischen Rechtsstaat. Die kommunalen Spitzenverbände sind sich einig in der Überzeugung, dass die Erhaltung der kom-

65 GVBl. I 2000, 2, 5

munalen Selbstverwaltung im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte der Demokratie in Deutschland („von unten nach oben“) letztlich nicht nur den Kommunen nützt, sondern den demokratischen Rechtsstaat sichert.⁶⁶

3. Kommunalpolitische Akteure und kommunalpolitische Institutionen

Die „unechte Magistratsverfassung“, die sowohl in der HGO als auch in der HKO manifestiert ist, sieht im Grunde zwei oberste Organe vor:

- eine vom Volk gewählte Vertretungskörperschaft
- und ein kollegial zu gestaltendes Verwaltungsorgan.

Dieses dualistische System der beiden personenverschiedenen Organe ist ein wesentliches Kennzeichen des hessischen Kommunalverfassungsrechts seit 1952.

Seit der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters/Landrates im Jahr 1991 wurden dem Verwaltungschef weitergehende Rechte eingeräumt, die das Grundprinzip der unechten Magistratsverfassung etwas aufweichten, und seither spricht man in der Literatur im Hinblick darauf auch von einem „dritten kommunalen Organ“.

Auch wenn die kommunale **Vertretungskörperschaft** gerne umgangssprachlich als „Kommunalparlament“ bezeichnet wird, ist es keines im Rechtssinne, da es keine gesetzgebende Versammlung (Legislative), sondern ein Teil der Verwaltung ist.⁶⁷ Das Etatrecht, das Recht zur Wahl, Überwachung und Entlastung des Verwaltungsorgans, das Satzungsrecht sowie die Tatsache, direkt vom Volk gewählt zu werden, sind aber deutliche legislative Elemente. Die Sitzungen der Vertretungskörperschaft sind öffentlich.

66 Vgl. Heiko Heger und Ulrich Dreßler in: Die kommunale Familie – Gemeinden, Städte und Landkreise in Hessen, 3. Aufl., 2023

67 Thomas Euler, Matthias Meckert, Adelheid Zeiss in: Hessische Gemeindeordnung – Hessische Landkreisordnung – Textausgabe mit Einführung, ergänzenden Vorschriften und Sachregister, 20. Auflage 2021

Die Mitglieder der Vertretungskörperschaft werden alle fünf Jahre bei den hessischen Kommunalwahlen gewählt; die Wahlzeit geht vom 1. April des Kommunalwahljahres bis zum 31. März des folgenden Kommunalwahljahres.

Die Vertretungskörperschaft heißt in Gemeinden: „Gemeindevertretung“, in Städten: „Stadtverordnetenversammlung“ und in Landkreisen: „Kreistag“. Deren Mitglieder heißen „Gemeindevertreter“, „Stadtverordnete“ und „Kreistagsabgeordnete“. Die Größe dieser Vertretungskörperschaften ist gesetzlich geregelt in den §§ 38 HGO und 25 HKO und orientiert sich an der Bevölkerungszahl der Gebietskörperschaft; es besteht aber auch grundsätzlich die Möglichkeit einer Verkleinerung dieses Gremiums.

Wesentlich ist auch, dass sich die Vertretungskörperschaft einen eigenen Vorsitzenden sowie Stellvertreterinnen und Stellvertreter wählt und damit seine Eigenständigkeit dokumentiert, denn vor 1952 galt im Geiste der Bürgermeisterverfassung, dass der Bürgermeister kraft Amtes den Vorsitz in der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung und der Landrat den Vorsitz im Kreistag innehatte. Die Vorsitzenden der Vertretungskörperschaften sind ebenfalls allesamt ehrenamtlich tätig und tragen die Bezeichnungen: „Vorsitzender der Gemeindevertretung“ (bei der Gemeinde), „Stadtverordnetenvorsteher“ (bei der Stadt) und „Kreistagsvorsitzender“ (bei dem Landkreis). Sie sind vom Protokoll her die „Ersten Bürger“ ihrer Gebietskörperschaft und stehen im Protokoll jeweils über dem Bürgermeister bzw. dem Landrat.

Nach §§ 8 HGO und HKO sind die Vertretungskörperschaften das oberste Organ ihrer Gebietskörperschaft, treffen die wichtigen Entscheidungen und überwachen die gesamte Verwaltung. Die Ausschließlichkeitskataloge der §§ 51 HGO, 30 HKO zählen die wichtigsten und nicht übertragbaren Aufgaben auf.

Das **Verwaltungsorgan** ist ein Kollegialorgan und besorgt nach §§ 9 HGO und HKO die laufende Verwaltung. In beiden Gesetzen und insbesondere in den §§ 66 HGO, 41 HKO sind zudem Aufgaben festgelegt. Im Wesentlichen bereitet das Verwaltungsorgan die Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vor und führt diese aus. Die Sitzungen des Verwaltungs-

organs sind nicht öffentlich. Das Verwaltungsorgan ist keine reine „Kommunalregierung“, denn ihm gehören sowohl Mitglieder des regierenden als auch des opponierenden Lagers an.

In den Gemeinden heißt das Verwaltungsorgan „Gemeindevorstand“, in Städten „Magistrat“ und in Landkreisen „Kreisausschuss“. In deren Namen und in deren Auftrag handelt die Verwaltung. Die ehrenamtlichen Mitglieder dieser Verwaltungsorgane werden von der jeweiligen Vertretungskörperschaft nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt, die hauptamtlichen Mitglieder nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl. Die Hauptsatzung der Gebietskörperschaft bestimmt die Anzahl der Mitglieder und die Frage, welche Positionen hauptamtlich verwaltet werden. Den Vorsitz des Verwaltungsorgans haben in Gemeinden und Städten der „Bürgermeister“, in kreisfreien Städten sowie in Sonderstatus-Städten heißt der Bürgermeister „Oberbürgermeister“, und in Landkreisen führt der „Landrat“ den Vorsitz im Kreisausschuss. Landräte und (Ober-)Bürgermeister werden seit 1993 direkt von der wahlberechtigten Bevölkerung gewählt. Deren Amtszeit und auch die Amtszeit der hauptamtlichen Mitglieder des Verwaltungsorgans beträgt sechs Jahre, während sich die Amtszeit ehrenamtlicher Mitglieder des Verwaltungsorgans an der Wahlzeit der Vertretungskörperschaft orientiert, diese aber bis zur Neuwahl der Nachfolger die Amtsgeschäfte weiterführen. Diese Ämter werden grundsätzlich hauptamtlich ausgeübt, Ausnahmen gibt es jedoch in kleinen Gemeinden. Die nicht vorsitzenden Mitglieder des Gemeindevorstands sind die „Beigeordneten“, davon führt der stellvertretende Bürgermeister die Bezeichnung „Erster Beigeordneter“, die nicht vorsitzenden Mitglieder des Magistrats sind die „Stadträte“; davon führt der stellvertretende Bürgermeister die Bezeichnung „Erster Stadtrat“ und in Städte mit Oberbürgermeister hat der Erste Stadtrat die Bezeichnung „Bürgermeister“. In den Kreisausschüssen heißen die nicht vorsitzenden Mitglieder „Kreisbeigeordnete“, der stellvertretende Landrat ist der „Erste Kreisbeigeordnete“.

Zudem gilt der Grundsatz von Trennung von Amt und Mandat, d.h. ein Mitglied des Verwaltungsorgans darf nicht gleichzeitig Mitglied der Vertretungskörperschaft sein, Ausnahme: Weiterführung der Amtsgeschäfte zu Beginn einer Legislaturperiode.

Der (Ober-) **Bürgermeister** bzw. der **Landrat** haben seit der Einführung der Direktwahl Sonderrechte: Sie sind nicht nur Verwaltungsleitung, Dienstvorgesetzte der Beschäftigten und Vorsitzende des Verwaltungsorgans, sondern sie haben auch ein Antragsrecht gegenüber der Vertretungskörperschaft sowie ein Widerspruchs-/Beanstandungsrecht bzw. eine Pflicht dazu gegenüber Beschlüssen der Vertretungskörperschaft, des Verwaltungsorgans und weiteren Organen. Er besitzt auch die Organisationshoheit für die Verwaltung und die Geschäftsverteilung im Verwaltungsorgan. Auch gibt es für dessen Abwahl sehr hohe Hürden.

Durch die kommunale Gebietsreform haben sehr viele Gemeinden auf freiwilliger Basis per Grenzänderungsvertrag ihre Selbstständigkeit aufgegeben, andere mussten bis 1977 per Gesetz ihre Selbstständigkeit aufgeben. Dadurch sind sehr viele Gemeindevertretungen entfallen, aber die engagierten Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker vor Ort waren noch vorhanden. Deshalb hat man anstelle der bisherigen Ortsdeputationen (als Hilfsorgane des Magistrats) die **Ortsbeiräte**, die bislang von den Gemeindevertretungen gewählt wurden, mit mehr Rechten ausgestattet, und diese wurden fortan direkt von den Bürgerinnen und Bürgern des Ortsbezirks bei den Kommunalwahlen für die Wahlzeit der Vertretungskörperschaft gewählt. Ortsbeiräte wurden dadurch zu beratenden, aber quasiparlamentarischen Organen, und waren fortan keineswegs mehr Hilfsorgane irgendeines anderen Gemeindeorgans mehr.⁶⁸ Ortsbeiräte werden nach § 81 HGO dadurch gebildet, in dem durch die Hauptsatzung Ortsbezirke eingerichtet werden. Dabei handelt es sich um eine „Kann“-Vorschrift, obliegt demnach einem qualifizierten Mehrheitsbeschluss der Vertretungskörperschaft. In der Hauptsatzung werden dann auch innerhalb des gesetzlichen Rahmens die Größe, die Abgrenzung und die Befugnisse der Ortsbeiräte festgelegt. Der Ortsbeirat hat beratende Funktion, ihm können aber auch Angelegenheiten zur endgültigen Entscheidung übertragen werden. Auch ist es möglich, dem Ortsbeirat ein Antragsrecht für die Vertretungskörperschaft einzuräumen. Der Ortsbeirat ist zu wichtigen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk

68 Vgl. *Thomas Euler: Kommunalverfassungsrecht in Hessen seit 1821 – Ein Überblick über die Entwicklung des hessischen Kommunalverfassungsrechts in 200 Jahren – Teil I und Teil II*, in: Die FUNDSTELLE Hessen Nr. 260 in Heft 23/2021 und Nr. 269 in Heft 24/2021)

betreffen (insbesondere zum Haushaltsplan), zu hören. In jedem Fall hat der Ortsbeirat auch ein Initiativrecht zu allen Angelegenheiten, die den Ortsbezirk angehen. Fällt die Mitgliederzahl eines Ortsbeirates unter 3, wird dieser für den Rest der Wahlzeit aufgelöst. Stehen bei der Wahl des Ortsbeirates zu wenige Kandidaten zur Verfügung, wird für die Wahlzeit kein Ortsbeirat gewählt. Die Vertretungskörperschaft kann mit einer Zweidrittelmehrheit den Ortsbezirk zum Ende der Wahlzeit aufheben. Die Sitzungen des Ortsbeirates sind öffentlich. Der Ortsbeirat besteht aus den Ortsbeiratsmitgliedern, die aus ihrer Mitte den „Ortsvorsteher“ als Vorsitzenden wählen. Ihm kann nach § 82 Abs. 5 HGO auch die Leitung einer Verwaltungsaußenstelle übertragen werden. Der Ortsvorsteher führt sein Amt weiter bis zur Wahl seines Nachfolgers. Alle anderen Ortsbeiratsmitglieder scheiden am 31. März des nächsten Kommunalwahljahres aus ihrem Amt.

Im Jahr 1992 wurde eine Regelung zur verpflichteten Einrichtung von **Ausländerbeiräten** eingefügt, wenn in der Gemeinde über 1.000 ausländische Einwohnerinnen und Einwohner gemeldet sind. Auf Kreisebene ist die Einrichtung eines Kreis-Ausländerbeirates nach wie vor freiwillig, die gesetzliche Grundlage hierzu wurde aber erst 1998 in die HKO aufgenommen. Die Einrichtung eines Ausländerbeirats erfolgt durch Festlegung in der Hauptsatzung, die auch Größe und Befugnisse regelt. Seit den Kommunalwahlen 2021 werden die kommunalen Ausländerbeiräte zeitgleich mit den Vertretungskörperschaften gewählt. Auch der Ausländerbeirat ist ein beratendes und quasiparlamentarisches Organ und daher kein Hilfsorgan. Er vertritt die Interessen der ausländischen Einwohnerschaft und berät die Kommune in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohnerinnen und Einwohner betreffen. Er ist nach § 88 HGO rechtzeitig über alle Angelegenheiten zu unterrichten, die für die Erledigung seiner Aufgaben erforderlich sind, und ist zu hören in allen wichtigen Angelegenheiten, die ausländische Einwohnerinnen und Einwohner betreffen. Er hat ein Vorschlagsrecht und seit 2020 auch ein Antragsrecht für die Vertretungskörperschaft in allen wichtigen Angelegenheiten, die ausländische Einwohnerinnen und Einwohner betreffen. Der Ausländerbeirat wählt aus seiner Mitte einen Vorsitzenden. Die Pflicht zur Einrichtung eines Ausländerbeirats ist seit 2021 zugunsten eines Optionsmodells (Möglichkeit eines Ausländerbeirates oder einer Integrationskommission) aufgeweicht worden. Kommt keine Ausländerbeiratswahl zustande, weil zu wenige Kandidaten zur Verfügung stehen, oder sinkt die

Mitgliederzahl des Ausländerbeirats im Laufe einer Wahlzeit unter 3, ist eine Integrations-Kommission gemäß § 89 HGO zwingend einzurichten.

Ausschüsse sind Hilfsorgane der Vertretungskörperschaft. Diese entscheidet nach §§ 62 HGO, 33 HKO, welche Ausschüsse gebildet werden, deren Größe, die Zuständigkeiten und das Besetzungsverfahren; hier wird in den meisten Fällen das Benennungsverfahren (Zusammensetzung nach dem Stärkeverhältnis der Fraktionen) gewählt. Hierzu ist ein einfacher Beschluss ausreichend, es kann aber auch eine Regelung in der Geschäftsordnung oder der Hauptsatzung vorgesehen werden. Die Ausschüsse setzen sich ausschließlich aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaft zusammen. Aus ihrer Mitte wählen die Ausschüsse je einen Vorsitzenden sowie einen oder mehrere Stellvertreter. Der Geschäftsgang orientiert sich im Wesentlichen an dem der Vertretungskörperschaft. Die Ausschusssitzungen sind öffentlich. Die Ausschüsse setzen sich aus den Experten ihrer Fraktionen für die einzelnen Fachfragen zusammen. Sie beraten die Verhandlungsgegenstände der Vertretungskörperschaft und geben für sie Beschlussempfehlungen ab. Auch kann die Vertretungskörperschaft Verhandlungsgegenstände zur endgültigen Entscheidung auf einzelne Ausschüsse übertragen. Ansonsten haben die Ausschüsse kein Eigenleben. Die Vertretungskörperschaft kann jederzeit Ausschüsse auflösen und neu bilden. Als gesetzliche Vorgabe ist in jedem Fall dauerhaft ein Finanzausschuss einzurichten. Während der Zeit der Coronapandemie von 2020 bis 2021 existierte in den §§ 51a HGO, 30a HKO das Instrument des „Notausschusses“, der sehr viel weitergehende Befugnisse besaß.

Kommissionen sind Hilfsorgane des Verwaltungsorgans. Diese werden nach §§ 72 HGO, 43 HKO zur dauernden Verwaltung oder zur Beaufsichtigung einzelner Geschäftsbereiche sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge durch das Verwaltungsorgan gebildet. Die Kommissionen tagen nicht öffentlich. Der (Ober-)Bürgermeister/Landrat ist kraft Amtes Vorsitzender, es sei denn, er bestimmt ein anderes Mitglied des Verwaltungsorgans zum Vorsitzenden. Der Kommission gehören weitere Mitglieder des Verwaltungsorgans an, die von diesem gewählt werden. Ihr gehören aber auch Mitglieder der Vertretungskörperschaft und – falls dies tunlich erscheint – auch sachkundige Einwohnerinnen und Einwohner an. Diese beiden Personengruppen werden durch die Vertretungskörperschaft gewählt.

Falls die Gebietskörperschaft Eigenbetriebe gebildet hat, sind nach § 6 des Eigenbetriebsgesetzes (EigBG)⁶⁹ **Betriebskommissionen** zu bilden. Diese überwacht die Betriebsleitung und bereitet die erforderlichen Beschlüsse der Vertretungskörperschaft vor. Ihr gehören nach einer zu beschließenden Eigenbetriebssatzung Mitglieder der Vertretungskörperschaft, des Verwaltungsorgans sowie des Personalrates an. Ihr können darüber hinaus weitere wirtschaftlich oder technisch besonders erfahrene Personen angehören. Auch hier hat der (Ober-)Bürgermeister/Landrat oder ein von ihm bestimmter Vertreter den Vorsitz inne.

Sonderregelungen gibt es darüber hinaus für die im Jahr 2020 eingeführte **Integrations-Kommission** nach § 89 HGO. Diese kann anstelle eines Ausländerbeirates gebildet werden und muss sogar unter den oben genannten Voraussetzungen gebildet werden. Die Integrations-Kommission muss neben dem Bürgermeister aus weiteren Vertretern des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung und auch aus sachkundigen Einwohnerinnen und Einwohnern bestehen, die auf Vorschlag von Migrantenverbänden gewählt werden, wobei die Pluralität der ausländischen Einwohner berücksichtigt sein soll. Den Kommissionsvorsitz führt der Bürgermeister oder ein von ihm bestimmter Beigeordneter gemeinsam mit einem Co-Vorsitzenden, der aus der Gruppe der sachkundigen Einwohner gewählt wird.

Darüber hinaus können **weitere Beiräte oder Gremien** gebildet werden. Hierunter fallen für Träger der Jugendhilfe die Jugendhilfeausschüsse, oder aufgrund spezialgesetzlicher Regelungen der Naturschutzbeirat und der Denkmalbeirat. Sonstige Beiräte wie z. B. Jugendbeiräte, Seniorenbeiräte, Behindertenbeiräte sind ebenso möglich und nach §§ 8c HGO, 8a HKO können ihnen in den Kommunalorganen sogar Anhörungs-, Vorschlags- und Redemöglichkeit eingeräumt werden. Seit der Kommunalrechtsnovelle von 2025 ist vorgeschrieben, solche Beiräte durch kommunale Satzungen einzurichten. Darin sollen deren Befugnisse geregelt sein und es empfiehlt sich, die Gremienbesetzung über das Verwaltungsorgan zu regeln.

69 GVBl. I S. 154

Gleiches Prinzip des dualistischen Systems, bei dem eines die wichtigen Entscheidungen trifft und das für die Verwaltung zuständige Organ überwacht, das andere die laufende Verwaltung wahrnimmt, gilt so auch beim Landeswohlfahrtsverband Hessen gemäß des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband von 1953⁷⁰ (Verbandsversammlung und Verwaltungsausschuss), im Regionalverband FrankfurtRhein-Main gemäß Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) von 2011⁷¹ (Verbandskammer und Regionalvorstand), in Wasser- und Bodenverbänden gemäß des Gesetzes über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz - WVG) von 1991⁷² und Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (HWVG) von 1995⁷³ sowie in Zweckverbänden nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) von 1969⁷⁴ (Verbandsversammlung und Vorstand).

4. Kommunalwahlrecht

Für die am Kommunalwahltag gleichzeitig stattfindenden Wahlen der Vertretungskörperschaften (Gemeindevertretung, Stadtverordnetenversammlung und Kreistag), der Ortsbeiräte und Ausländerbeiräte sowie bei Direktwahlen von (Ober-)Bürgermeister und Landräte und den Bürgerentscheiden gelten gemäß §§ 29 HGO, 21 HKO die Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes (KWG)⁷⁵. Die Tatsache, dass die Wahlberechtigten ihre Vertretungen wählen, ist eine Vorgabe der Verfassungsvorschriften Art. 28 GG und Art. 137 HV. Sie spiegeln das Prinzip der repräsentativen Demokratie wider. Die Urwahlen von (Ober-)Bürgermeister und Landräten finden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl statt.

Nach § 1 KWG werden die Gemeindevertreter (und Stadtverordneten), Ortsbeiratsmitglieder und Kreistagsabgeordneten (und nach § 58 KWG auch die Ausländerbeiratsmitglieder) von den Wahlberechtigten in

70 GVBl. S. 93

71 GVBl. I S. 153

72 BGBl. I S. 405

73 GVBl. I S. 503

74 GVBl. I S. 307

75 in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I S. 197

(in **roter** Farbe: Bezeichnungen bei Städten)



freier, allgemeiner, geheimer, gleicher und unmittelbarer Wahl nach den Grundsätzen einer mit einer Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt. Voraussetzung ist, dass mindestens zwei konkurrierende Listen eingereicht werden. Dieses Wahlrecht, das kurz mit „Kumulieren und Panaschieren“ bezeichnet wird, wurde erstmals zur Kommunalwahl 2001 eingeführt. Bis dahin hatten die Wähler je zu wählendem Gremium jeweils nur eine Stimme, mit der man lediglich eine Liste wählen konnte ohne jeden Einfluss auf deren Zusammensetzung.

Das neue Wahlrecht ist sehr viel transparenter und damit demokratischer und es gibt dem Wähler die Möglichkeit, seine Stimmen aufzuteilen. Das personelle Element hat mehr an Bedeutung gewonnen: man kann bei seiner Wahl sowohl die inhaltliche Ausrichtung einer Liste gewichten, aber auch Personen, die man wertschätzt (notfalls auch von anderen Listen) wählen und muss dabei nicht mehr die oft auf den vorderen Listenplätzen vorgesehenen „unbeliebten Parteisolddaten“ wählen.

Allerdings ist das neue Wahlrecht auch komplizierter und die sehr großen Stimmzettel schrecken ab. Aus diesem Grund machen bei den Kommunalwahlen immer mehr Wählerinnen und Wähler vom Briefwahlrecht Gebrauch und es bleibt zu hoffen, dass dadurch dennoch das Wahlgeheimnis auch beim gemeinschaftlichen Wählen im Familienverbund gewahrt bleibt.

Nach dem neuen Wahlrecht hat jeder Wähler so viele Stimmen wie Sitze in der zu wählenden Körperschaft zu vergeben sind. Beispiel: Wer in einer kreisangehörigen Stadt mit 59 zu wählenden Stadtverordneten in einen Stadtteil mit Ortsbeirat, der 9 Mitglieder hat, wohnt und für den Kreistag des Landkreises 81 Kreistagsabgeordnete zu wählen sind, dann hat der Wähler 9 Stimmen für die Ortsbeiratswahl, 59 Stimmen für die Gemeindevahl und 81 Stimmen für die Kreiswahl. Der **Stimmzettel** enthält zu jedem Wahlvorschlag (Liste) den Namen und die Kurzbezeichnung der Partei oder Wählergruppe und die dazugehörige Listennummer. Darüber hinaus werden für jede Liste höchstens so viele Bewerber abgedruckt, wie Sitze zu vergeben sind. Hat eine Partei oder Wählergruppe weniger Bewerber aufgestellt, als Sitze zu vergeben sind, dann werden für diese Liste nur die

76 detailliert nachzulesen bei: <https://wahlen.hessen.de/kommunalwahlen/allgemeine-kommunalwahlen>

von der Partei aufgestellten Bewerber abgedruckt.⁷⁶ Die Stimmen dürfen einzeln oder bis zu drei Stimmen gehäuft (Kumulieren) an Bewerber, auch aus verschiedenen Wahlvorschlägen (Panaschieren), vergeben werden. Möglich ist es auch, Wahlvorschläge unverändert anzunehmen (durch das Ankreuzen des Listenkreuzes in der Kopfleiste), einzelne Bewerber aus einem Wahlvorschlag zu streichen oder die verschiedenen Stimmenabgabemöglichkeiten zu kombinieren. Wichtig ist, dass höchstens ein Listenkreuz (in der Kopfleiste) vergeben wird und dass die Gesamtstimmenzahl bei den Personenstimmen nicht überschritten werden darf. Wer nicht alle Einzelstimmen unter den Personenstimmen aufteilen, aber auch keine Stimme verschenken möchte, kann mit einem Listenkreuz in der Kopfleiste dafür sorgen, dass die nicht vergebenen Stimmen von oben nach unten an diejenigen Bewerber verteilt werden, die nicht durchgestrichen wurden und die bislang weniger als drei Stimmen erhalten haben. Und wenn man aus Versehen zu viele Einzelstimmen verteilt hat, gibt es großzügige Gültigkeitsregeln, bei denen – wenn sich die Stimmabgabe auf eine Liste beschränkt hat – von unten nach oben zunächst bei den einfachen Stimmen auf die zulässige Stimmenzahl gekürzt wird. Wer zu wenige Stimmen verteilt und nicht zusätzlich ein Listenkreuz setzt, verschenkt Stimmen. Wer ein Listenkreuz bei einer Liste setzt, die weniger als ein Drittel der notwendigen Kandidaten nominiert hat, verschenkt ebenfalls Stimmen.

Bei der Stimmenauszählung gilt der Grundsatz „**Personenstimmen vor Listenstimmen**“; d. h. erst werden die Personenstimmen gezählt, danach – wenn die Stimmenzahl noch nicht ausgeschöpft ist – die Listenstimmen für die noch offene Stimmenzahl.

Die **Sitzverteilung** erfolgt nach § 22 KWG. Hier wurde durch die Kommunalrechtsnovelle 2025⁷⁷ das bisherige „Hare/Niemeyer-Verfahren“ durch das d’Hondtsche Höchstzahlverfahren ersetzt. Zunächst wird die Gesamtstimmenzahl aller Personenstimmen für jede einzelne Liste (Partei oder Wählergruppe) ermittelt. Die Stimmenzahlen, die für die einzelnen Wahlvorschläge festgestellt worden sind, werden nacheinander so lange durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt, bis so viele Höchstzahlen ermittelt sind, wie Sitze zu vergeben sind. Jedem Wahlvorschlag wird dabei der Reihe nach so oft ein Sitz zugeteilt, wie er jeweils die höchste Teilungszahl auf-

77 GVBl. 2025, Nr. 24

weist. Bei gleichem Anspruch mehrerer Wahlvorschläge auf einen Sitz fällt dieser dem Wahlvorschlag zu, dessen in Betracht kommender Bewerber die größere Stimmenzahl aufweist. In § 22 Abs. 4 KWG ist jedoch die Ausnahme geregelt, dass sichergestellt sein muss, dass ein Wahlvorschlag, auf den die absolute Mehrheit der Stimmen entfallen ist, auch die absolute Mehrheit der Sitze erhält. Man wird dadurch dem Wählerwillen gerecht, dass eine Partei mit absoluter Mehrheit an Stimmen auch alleine „regieren“ soll.

Die einem Wahlvorschlag zugefallenen Sitze werden den Kandidaten in der Reihenfolge der auf sie entfallenen Personenstimmen zugeteilt; die Reihenfolge aus der Listenaufstellung spielt dabei keine Rolle, Eine Sperrklausel („Fünf-Prozent-Hürde“) gibt es nicht mehr.

Wird dagegen nur ein einziger Wahlvorschlag zugelassen, wird nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt. Auch hier hat jeder Wähler so viele Stimmen, wie Sitze zu vergeben sind; Kumulieren ist dabei erlaubt.

Die Stimmen werden teilweise am Wahltag vor Ort in den Wahllokalen von ehrenamtlichen Wahlvorständen und Briefwahlvorständen und teilweise an den Folgetagen in den Stadt- und Gemeindeverwaltungen durch Auszähl-Wahlvorstände gezählt. Der Wahlausschuss stellt nach § 22 Abs. 1 KWG schließlich fest, wie viele Stimmen im Wahlkreis auf die einzelnen Bewerber und die Wahlvorschläge abgegeben worden sind, wie viele Sitze auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen und welche Bewerber gewählt worden sind.

Da bei Ausscheiden eines gewählten Mandatsträgers der jeweils nächste noch nicht berufene Bewerber nachrückt, wobei auch die auf ihn entfallene Stimmenzahl und nicht der ursprüngliche Listenplatz hier den Ausschlag gibt, bleibt der Wahlvorsteher weiterhin im Amt, um den **Nachrückprozess** zu steuern.

Wahlberechtigt ist (= aktives Wahlrecht) nach § 30 HGO, 22 HKO

- wer Deutscher oder Unionsbürger der Europäischen Union (mit Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland),
- wer das 18. Lebensjahr am Wahltag vollendet hat, und wer seit mindestens sechs Wochen in der Gemeinde/Stadt bzw. Landkreis bzw. Ortsbezirk seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt hat,

- wer nicht infolge Richterspruchs das Wahlrecht entzogen bekam.

Wählbar ist (= passives Wahlrecht) nach §§ 32 HGO, 23 HKO

- wer das aktive Wahlrecht besitzt,
- wer seit mindestens drei Monaten in der Gemeinde/Stadt bzw. Landkreis bzw. Ortsbezirk seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt hat,
- wer nicht infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter entzogen bekam,

Es gilt aber zu beachten, dass bei Annahme des Mandates keine Hinderungsgründe gemäß §§ 37 HGO, 27 HKO entgegenstehen.

In den §§ 41 ff. KWG sind die **Direktwahlen** von (Ober-)Bürgermeister und Landräte und eventuelle Stichwahlen, in §§ 54 ff. KWG die **Bürgerentscheide** geregelt. Letztere gelten über die Verweisungsvorschriften des §§ 76 Abs. 4 HGO, 49 Abs. 4 HKO auch für die **Abwahl** des (Ober-)Bürgermeisters und Landräte.

5. Direktdemokratische Verfahren

Nach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie verleihen die Wählerinnen und Wähler bei den Kommunalwahlen den gewählten Volksvertretern in den Vertretungskörperschaften die Macht, an ihrer Stelle zu entscheiden. Die Mitglieder der Vertretungskörperschaften müssen dabei nicht zuletzt wegen der Frage von Ressourcen abwägen und priorisieren. Dennoch kann sich jeder Einwohner mit seinen Anliegen an seine Vertreter in den einzelnen Gremien wenden oder direkt im Rathaus oder in der Kreisverwaltung vorstellig werden. Viele Bürgermeister bieten Bürgersprechstunden an. Viele Gebietskörperschaften verfügen über digitale Beteiligungsplattformen und Mängelmelder, und in Bürgerversammlungen nach § 8a HGO sollen Bürger mindestens einmal im Jahr über wichtige Angelegenheiten der Städte und Gemeinden unterrichtet werden.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind als direkte Entscheidungsmöglichkeit der Wahlberechtigten für eine einzelne Angelegenheit eine Durchbrechung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie. Die Einführung dieser Instrumente, die nur auf Gemeindeebene möglich ist

(geregelt in § 8b HGO) ist einem Zeitgeist geschuldet, der vor dem Bild des mündigen und verantwortungsvollen Bürgers diesem immer mehr direkte Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten einräumen will. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die Erfahrung mit den bisher durchgeführten Bürgerentscheiden zeigt, dass es in der ganz überwiegenden Zahl der Fälle um die Abwehr von Veränderungen, die Beibehaltung eines Status quo geht.⁷⁸

Bei Bürgerentscheiden wird über Einzelfragen entschieden. Wenn sich die Bürger für eine sehr teure Maßnahme entscheiden, dann müssen die Mitglieder der Vertretungskörperschaft bei finanziellen Engpässen anschließend entscheiden, wie zur Realisierung des beschlossenen Ziels woanders eingespart wird, welche Maßnahme dann nicht durchgeführt werden oder ob gar die Grundsteuer erhöht werden muss.

Auf Landkreisebene gibt es kein Bürgerbegehren, die HKO sieht dies nicht vor.

Arten von Bürgerbegehren:

- **initiatorisches Bürgerbegehren:** Ziel des Bürgerbegehrens ist es, dass eine bisher nicht behandelte Frage aufgegriffen werden soll.
- **kassatorisches Bürgerbegehren:** Eine bereits von der Gemeindevertretung beschlossene Entscheidung soll korrigiert oder aufgehoben werden.
- **Vertreterbegehren:** Auch die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung kann seit 2015 anstelle einer eigenen Entscheidung die Durchführung eines Bürgerentscheids beschließen.

Für die Durchführung des Bürgerentscheids sind zwar die Regelungen der KWG zu beachten, bei der meistens Aufgaben auf den Gemeindevorstand zukommen, der Gemeindevorstand/Magistrat muss aber im Vorfeld während der Phase des Bürgerbegehrens die Initiatoren auf eventuelle Mängel aufmerksam machen. Wenn das Bürgerbegehren schriftlich beim Gemeindevorstand/Magistrat eingereicht worden

78 Vgl. Gerhard Bennemann in: Rauber, Rupp, Stein, Schmidt, Bennemann, Euler, Ruder, Stöhr: Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 4. Auflage, 2021, Kommentar zu § 8b HGO, S. 166

ist, hat dieser die Pflicht, die Entscheidung der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung über die Zulassung des Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid vorzubereiten, insbesondere zu prüfen, ob sämtliche gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung erfüllt worden sind.

Bürgerentscheide sind nur in den Angelegenheiten zulässig, in denen die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung für eine Beschlussfassung zuständig wäre. Daher muss vor der Entscheidung über die Zulassung eines Bürgerbegehrens als Bürgerentscheid geprüft werden, dass es sich um einen Sachverhalt handelt, der in die Kompetenz der Gemeinde/Stadt und der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung fällt.

In § 8b Abs. 2 HGO ist in einem Katalog aufgezählt, über welche Themen und Aufgaben **kein Bürgerentscheid oder Vertreterbegehren** stattfinden darf:

- Weisungsaufgaben (des Landes, z. B. Meldewesen, Standesamt, Passwesen, Katastrophenschutz, Gewerbewesen),
- durch Gesetz dem (Ober-)Bürgermeister oder dem Gemeindevorstand/Magistrat obliegende Angelegenheiten,
- Fragen der inneren Organisation der Gemeinde/Stadt, ob die Stelle des Bürgermeisters haupt- oder ehrenamtlich verwaltet werden soll,
- Rechtsverhältnisse der Gemeindevertreter/Stadtverordneten, der Mitglieder des Gemeindevorstands/Magistrats und der Mitarbeiter,
- Haushaltssatzung und die Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe,
- gemeindliche/städtische Abgaben; Ausnahme: Entscheidung über den Erhebungsmodus für Straßenbeiträge,
- Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe,
- Jahresabschlüsse von Gemeinde/Stadt und deren Eigenbetriebe,
- Entscheidung in Verfahren der Bauleitplanung; Ausnahme: Aufstellungsbeschluss, und sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind,
- Entscheidungen im Rechtsmittelverfahren,

- und Anträge, die ein gesetzeswidriges Ziel verfolgen.

Wenn über eine Angelegenheit ein Bürgerentscheid durchgeführt worden ist, hat dies unabhängig von seinem Ergebnis eine **Sperrwirkung** zur Folge. Innerhalb der nächsten drei Jahre darf über diesen Sachverhalt kein erneuter Bürgerentscheid beantragt und gegebenenfalls durchgeführt werden. Dabei kommt es nicht auf den Wortlaut der gestellten Frage an, entscheidend ist vielmehr der Lebenssachverhalt.

Das Bürgerbegehren dient zur Vorbereitung eines Bürgerentscheides, der von der Gemeinde/Stadt zu organisieren ist. Hierzu schreibt § 8b Abs. 3 HGO einige **Voraussetzungen** für die Zulassung eines Bürgerbegehrens vor:

- **Schriftliche Formulierung:** Die Fragestellung muss so formuliert sein, dass sie ohne Weiteres mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden kann (geschlossene Frage) und deutlich ist, welches Ziel mit dem Bürgerentscheid erreicht werden soll. Das Bürgerbegehren muss von einer größeren Zahl von Wahlberechtigten unterstützt werden. Bei den Unterstützungslisten, und das können mehrere Blätter sein, muss diese Fragestellung auf sämtlichen Blättern, auf denen die Unterschriften gesammelt werden, formuliert vorliegen.
- **Schriftliche Begründung:** Die im Bürgerentscheid zu beantwortende Frage muss schriftlich begründet sein.
- **Kostendeckungsvorschlag:** Der Kostendeckungsvorschlag muss die Kosten insgesamt umfassen, also nicht nur eventuelle einmalige Investitionskosten, sondern auch die ausgelösten laufenden Betriebskosten⁷⁹. Gerade der Kostendeckungsvorschlag ist vor der Entscheidung über die Zulassung des Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid sorgfältig zu prüfen. Er muss auf einer verlässlichen Schätzung beruhen, rechtlich zulässig und in der Praxis durchführbar sein. Wenn die Schaffung einer neuen Einrichtung gefordert wird, muss gegebenenfalls auch mitgeteilt werden, bei welchen anderen Einrichtungen dafür Kürzungen vorgenommen werden sollen, die Rechtsprechung verlangt dabei eine detaillierte Darstellung der vorgesehenen Umschichtungen⁸⁰. Entsprechendes gilt, wenn das Bürgerbegehren darauf gerichtet ist, auf die Erwirtschaft-

79 VG Darmstadt, Urt. vom 17.9.1998, HSGZ 1999 S. 22

80 VGH Kassel, Beschl. vom 23.11.1995, HSGZ 1996 S. 465 = NVwZ-RR 1996 S. 409

tung von Einnahmen zu verzichten. Auch dann entsteht im Haushalt eine zusätzliche Deckungslücke, die geschlossen werden muss. Es ist daher erforderlich, dass dann in einem Kostendeckungsvorschlag entweder alternative Einnahmen oder kompensierende Ausgabekürzungen aufgezeigt werden.⁸¹

- **Unterstützungsunterschriften:** Da bei der Durchführung einer Abstimmung durch die Wahlberechtigten für die Gemeinde/Stadt ein enormer Aufwand in logistischer, personeller und finanzieller Hinsicht notwendig wird, ist es wichtig, dass hinter dem Bürgerbegehren auch viele Menschen stehen. In Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern müssen die Unterschriften von mindestens 3 Prozent der Wahlberechtigten, in den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern müssen es 5 Prozent der Wahlberechtigten sein unterzeichnen, und in den übrigen Städten und Gemeinden müssen 10 Prozent der Wahlberechtigten das Bürgerbegehren unterstützen.
- Die Unterstützungsunterschriften müssen weitere Angaben enthalten, damit die Gemeinde/Stadt die Wahlberechtigung eines jeden Unterzeichners überprüfen kann (Name, Vorname, Geburtsdatum, Straße und Hausnummer des Hauptwohnsitzes sowie der Tag der Unterzeichnung).

Wenn das Bürgerbegehren eingereicht worden ist, ist es Aufgabe des Gemeindevorstands/Magistrats zu prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt worden sind, insbesondere, ob eine ausreichende Anzahl gültiger Unterstützungsunterschriften vorgelegt worden ist. Hier ist zu prüfen, ob die Unterzeichner überhaupt das Wahlrecht besitzen und keine Mehrfachunterschriften geleistet wurden.

Bei einem kassatorischen Bürgerbegehren, also ein Bürgerbegehren, das sich gegen einen Beschluss der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung richtet, ist ein eindeutiger zeitlicher Rahmen für die Sammlung der Unterstützungsunterschriften gesetzt: Er beginnt mit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe des Beschlusses der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung und endet acht Wochen später. Der Beginn der Unterschriftensammlung hat hier keine aufschiebende Wirkung für den angefochtenen Beschluss.

81 Gerhard Bennemann in: Rauber, Rupp, Stein, Schmidt, Bennemann, Euler, Ruder, Stöhr: Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 4. Auflage, 2021, Kommentar zu § 8b HGO, S. 174

Für initiatorische Bürgerbegehren gibt es keine eindeutigen Grenzen. Hier können bis zum Ende der Prüfung noch Unterschriften nachgereicht werden.

Es müssen in beiden Fällen gegenüber dem Gemeindevorstand/Magistrat bis zu drei **Vertrauenspersonen** (mit Namen und Anschrift) benannt werden, die zur Entgegennahme von Mitteilungen und Entscheidungen der Gemeinde/Stadt sowie zur Abgabe von Erklärungen gegenüber dem Gemeindevorstand/Magistrat ermächtigt sind.

Die Entscheidung über die **Zulassung eines Bürgerbegehrens zum Bürgerentscheid** ist Aufgabe der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung, die dazu keinen Ermessensspielraum besitzt. Der Gemeindevorstand/Magistrat bereitet diesen Beschluss vor und trägt sein Prüfungsergebnis vor. Nach der Zulassungsentscheidung ist der Termin für den Bürgerentscheid festzulegen und amtlich bekanntzumachen.

Wenn die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung zu dem Ergebnis kommt, dass auch nur eine einzige der gesetzlichen Voraussetzungen eines Bürgerentscheides nicht erfüllt ist, hat sie das Bürgerbegehren abzulehnen.

Wenn die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung das Bürgerbegehren für zulässig hält, kann sie dennoch einen Bürgerentscheid vermeiden, wenn sie nach § 8b Abs. 4 Satz 3 HGO selbst die von dem Bürgerbegehren geforderte Maßnahme beschließt.

Wenn eine Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung eine wichtige Entscheidung nicht zu treffen vermag, kann sie mit einem **Vertreterbegehren** die Entscheidung des Volkes anstreben. Dies soll jedoch eine Ausnahme darstellen und deshalb schreibt § 8b Abs. 1 HGO eine breite Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl bei der Beschlussfassung durch die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung vor.

Der Bürgerentscheid wird nach den Regeln des Kommunalwahlrechts (§§ 54 KWG ff.) durchgeführt. Stimmzettel werden erstellt, Wahlvorstände gebildet. Die Wahlvorstände zählen die Stimmen aus und der Gemeinde-

wahlleiter stellt die Ergebnisse zusammen, damit der Gemeindewahlausschuss das Endergebnis feststellt.

Bei einem **Bürgerentscheid** ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, indem sie von einer Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet ist und diese Mehrheit mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten beträgt. In Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern ist es ausreichend, wenn die Mehrheit mindestens 15 Prozent der Wahlberechtigten erreicht, für die Städte mit einer Einwohnerzahl von 50.001 bis 100.000 beträgt das Quorum 20 Prozent der Wahlberechtigten. Wenn das Quorum nicht erreicht wird, ist die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung zur endgültigen Entscheidung über die zum Bürgerentscheid gestellte Frage berufen.

6. Kommunalpolitik im Umbruch: Herausforderungen, Entwicklungspotentiale

Das Kommunalrecht mit ehrenamtlicher Kommunalpolitik mit Leben zu füllen, kann sehr viel Spaß machen, weil man hier das direkte Lebensumfeld aktiv gestalten kann. Wenn eine individuelle Idee entsteht, man diese mit seinen politischen Freunden formuliert und in einen Antrag gießt, dieser Antrag mit den politischen Mitbewerbern aus deren Wertevorstellung heraus diskutiert und eventuell veredelt in einem (möglichst einstimmigen) Beschluss mündet, dieser Beschluss irgendwann umgesetzt wird und man das Umgesetzte anfassen und bewundern kann, dann erfüllt das einen mit Stolz und dem Bewusstsein, dass man nachhaltig war und dass man in der Demokratie viel bewegen kann.

Dennoch wird es immer schwerer, Personen zu gewinnen, die ihre Freizeit dafür verwenden, ehrenamtlich kommunalpolitisch tätig zu werden, denn egoistische Unzufriedenheitsbekundungen, die teilweise beleidigend sind, aber auch Bedrohungen machen Engagement unattraktiv. Kommunalpolitik ist nah, unmittelbar und konkret, daher sind die Akteure auch sehr viel verwundbarer. Glücklicherweise hat die Politik reagiert und eine **Auflaufstelle für bedrohte Kommunalpolitiker** beim Deutschen Forum für Kriminalprävention geschaffen.

Die Coronapandemie in den Jahren 2020 bis 2023 hat gezeigt, dass es auch bei verordneten Kontaktbeschränkungen möglich sein muss,

wichtige kommunalpolitische Entscheidungen zu treffen. Hier wurde auch in Hessen rasch gesetzgeberisch gehandelt, aber leider wurde das Instrument des „Notausschusses“ wieder zurückgenommen, ohne eine adäquate Ersatzlösung zu präsentieren. „Nach der Pandemie ist vor der Pandemie“ - und in diesem Sinne müssen auch im hessischen Kommunalverfassungsrecht gute Lösungen gefunden werden, wie die Zulassung von **virtuellen und hybriden Sitzungen**. Durch die Kommunalrechtsnovelle 2025⁸² wurde unter bestimmten Voraussetzungen die digitale Sitzungsteilnahme zugelassen, sofern dies in der Hauptsatzung festgelegt wird.

Überhaupt muss das hessische Kommunalverfassungsrecht moderner werden hinsichtlich des digitalen Zeitalters. Hier ist die Finanzierung der Anschaffung von mobilen elektronischen Endgeräten für die Mandatsträger aus Fraktionsfördermitteln gefragt, denn zurzeit darf eine Fraktion aus diesen Mitteln nur solche Geräte für die Fraktionsgeschäftsführung anschaffen. Wichtig ist, dass nach und nach ressourcenschonend auf einen **papierlosen Sitzungsdienst** in den Vertretungskörperschaften und Verwaltungsorganen und deren Hilfsorganen umgestellt wird. Zudem sollten auch klare Regeln für den **Livestream aus öffentlichen Sitzungen** der Vertretungskörperschaft gefunden werden; auch hier wurde in der Kommunalrechtsnovelle 2025⁸³ ein erster Schritt in die richtige Richtung gesetzt.

Das Hessische Ministerium für Digitalisierung und Innovation stellt den Kommunen seit 2025 das digitale „Beteiligungsportal Hessen“ kostenlos zur Verfügung. Die Plattform, die sich bereits in der Landesverwaltung bewährt hat, bündelt zahlreiche Werkzeuge für Bürgerbeteiligung und Verwaltungsprozesse: von Online-Diskussionen und Umfragen über formelle Beteiligungsverfahren bis hin zu Terminvereinbarungen und Veranstaltungen. Auch sollten digitale Beteiligungsplattformen der Kommunen für Bürgerinnen und Bürger gefördert und weiter ausgebaut werden.

Eine große Herausforderung wird der **Fachkräftemangel** sein, vor allem dann, wenn jetzt die sogenannte „Boomer-Generation“ in Ruhestand tritt und es schwer sein wird, die freiwerdenden Stellen nachzubersetzen. Bereits jetzt werben kommunale Gebietskörperschaften oder die Regie-

82 GVBl. 2025, Nr. 24

83 GVBl. 2025, Nr. 24

rungspräsidien einander das Personal ab.

Von daher sollte sowohl über eine **Verwaltungsreform** als auch über eine **Gebietsreform** nachgedacht werden, bei der eine Verwaltungsebene entfällt und auch horizontal durch Fusionen sich die Anzahl von Gemeinden, Städten und Landkreisen verkleinert.

Zudem erweitern immer mehr gesetzliche Aufgaben die Aufgabenfülle der Gemeinden in Hessen in ihrer Kompliziertheit (z. B. kommunale Wärmeplanung) und auch in ihrer Masse. Gerade im ländlichen Bereich existieren viele kleinere Gemeinden, für die es aufgrund des demografischen Wandels und der zunehmenden Finanzprobleme immer schwieriger wird, vor diesem Hintergrund handlungsfähig zu bleiben. In den kleinen Gemeindeverwaltungen arbeiten nur relativ wenige Bedienstete, die eher Generalisten als Spezialisten sind, d. h. sie kennen sich überall etwas aus, aber wegen der Spannweite der Zuständigkeit ist es kaum möglich, fachlich in die Tiefe zu gehen und dabei alle zu beachtenden Regelungen und Normen zu kennen. Deshalb kann man auch von einer Überforderung von kleineren Gemeindeverwaltungen durch komplexe und sehr viele Vorschriften, die von knappen Personalressourcen umgesetzt werden sollen, sprechen. Dies kann zu einer ineffizienten Verwaltung führen. Zu der Überforderung der kleinen Gemeindeverwaltung kommt noch ein finanzieller Aspekt hinzu. Es gibt Einrichtungen, die jede Gemeindeverwaltung vorhalten muss, egal wie groß diese ist. Gerade bei Gemeinden mit großen Flächen und wenig Einwohnern wird dies sehr deutlich. Dies erhöht die Kosten, die sich bei größeren Verwaltungen im Gesamtbudget verlieren, bei kleineren Verwaltungen aber deutlich zu Buche schlagen. Dies kann zu einer Überschuldung führen. Und schließlich kommt noch ein demografischer Faktor hinzu, denn gerade in kleineren Gemeinden strukturschwacher Gegenden sinkt die Einwohnerschaft erheblich und überaltert. Hierzu bedarf es Konzepte des Umsteuerns oder des Anpassens an die zu erwartende Situation.

Deshalb müssen Möglichkeiten gefunden werden, durch Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften Synergien zu nutzen. Sei es durch Übertragung von Aufgaben, Zusammenarbeit bei einzelnen Projekten, durch eine gemeinsame Verwaltung oder gar durch Zusammenschluss. Nach einer Abfrage bei www.statistik.hessen.de existierten in Hessen am 31. März 2025 122 Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern, davon 45 unter 3.000 Einwohnern.⁸⁴

Für den Hessischen Rechnungshof liegt die Mindestgröße für effiziente Verwaltung bei ca. 8.000 Einwohnern.⁸⁵

Deshalb gibt es in Hessen über 200 Gemeinden, in denen man mindestens über eine Zusammenarbeit, über Aufgabenübertragungen, Zusammenlegung der Verwaltungen oder über Fusionen nachdenken sollte.

Der ehemalige Staatsminister Jörg Jordan hat seinerzeit im Hinblick auf das Rhein-Main-Gebiet ein Regionalkreismodell⁸⁶ entwickelt, das aber auch auf ganz Hessen weiterentwickelt werden kann, wenn man die Gemeinden stärker macht. Mehrere Regionalkreise in Hessen, die etwas kleiner sind als die bestehenden Regierungsbezirke, organisiert als kommunale Gebietskörperschaft (oberhalb der Städte und Gemeinden), versehen mit eigenen Organen, einem überwachenden Vertretungsorgan (z. B. „Regionalkreistag“) und einem exekutiven Verwaltungsorgan (z. B. „Regionalkreisausschuss“), mit eigenen Finanzquellen (z. B. einer „Regionalkreis-Umlage“), mit gebündelten und übertragenen Staatsaufgaben der bisherigen Regierungspräsidien, einem Planungsschwerpunkt und den restlichen kommunalen Aufgaben der Landkreise, die die Leistungsfähigkeit der dann größeren Gemeinden übersteigen, würde die Instanzen Regierungspräsidien und Landkreise entbehrlich machen.

Der Verwaltungsaufbau wäre dann tatsächlich ernsthaft schlanker als bei anderen vorher genannten Modellen, nämlich:

- Gemeinde/Stadt (kommunal, selbstständig),
 - Regionalkreis (kommunal mit staatlich übertragenen Aufgaben, selbstständig),
 - Landesregierung/Ministerien (staatlich),
- und man hätte dadurch einen schlanken Verwaltungsaufbau mit weniger Personal erreicht.

84 Vgl. *Thomas Euler*: Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform?, in: Die FUNDSTELLE Hessen, Nr. 305, 312 und 1 in den Heften 23/2016, 24/2016 und 1/2017 – hier: Teil II, Heft 24/2016, S. 747 – 2025 angepasst

85 Hess. Ministerium des Innern und für Sport und Hess. Ministerium der Finanzen in einer Pressekonferenz vom 22. März 2016

86 Vgl. *Jörg Jordan*: Der Regionalkreis Rhein-Main, in: Hannover-Region 2001 – Vorschläge zur Entwicklung neuer Organisationsstrukturen für die Wahrnehmung regionaler Verwaltungsaufgaben, KGH 1997, S. 43 ff.

- Stärkere Gemeinden brauchen weniger Landkreise. Große Landkreise brauchen keine Regierungspräsidien. Aus diesem Grund ist es allemal den Aufwand wert, über das Jordan'sche Regionalkreismodell mit einer Ausdehnung auf ganz Hessen nachzudenken, denn anstelle von 3 Regierungspräsidien und 21 Landkreisen könnte man sich durchaus auch mit 7 (etwa wie die Polizeipräsidiumsbezirke) bis 11 Regionalkreise vorstellen, wobei die kreisfreien Städte noch nicht berücksichtigt sind. Dann schließlich könnte dadurch die lange ersehnte Dreistufigkeit der Verwaltung in Hessen erreicht werden.⁸⁷

Darüber hinaus sollte im hessischen Kommunalverfassungsrecht noch einige überalterte Rituale ersetzt oder Unstimmigkeiten klargestellt werden, wie

- der **Verzicht auf den „Handschlag“ bei der Amtseinführung und Verpflichtung** von (Ober-)Bürgermeister, Beigeordneten, Stadträten, Landräten und Kreisbeigeordneten: ein veraltetes Ritual, das gerade bei den Hygienebestimmungen während der Coronapandemie 2020–2023 Probleme bereitete; hier wurde durch die Kommunalrechtsnovelle 2025⁸⁸ aus der Pflicht eine Option.
- Die Verankerung des **Antragsrecht** des (Ober-)Bürgermeisters in der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung und des Landrates im Kreistag: Dieses Antragsrecht leitet sich bislang nur aus der Regelung des § 56 Abs. 1 Satz 2 HGO ab, wonach dieser eine Sitzung der Vertretungskörperschaft erzwingen kann. Dies sollte legaldefiniert werden.
- **Hinderungsgründe für alle Beschäftigte**: die derzeitige Regelung des § 37 HGO, wonach neben den Beamten auch Tarifbeschäftigte der Gebietskörperschaft ab Entgeltgruppe 9b TVöD (im kommunalen Bereich) nicht in die Vertretungskörperschaft gewählt werden dürfen, ist problematisch. Zum einen können auch Beschäftigte einer niedrigeren Entgeltgruppe in einen Interessenwiderstreit geraten, die Einflussnahme durch die Verwaltungsleitung auf den Beschäftigten ist bei allen Tarifbeschäftigten egal welcher Entgeltgruppe gegeben, die Entgelteinstufung hat beim

87 Thomas Euler: Steht Hessen vor einer neuen kommunalen Gebietsreform?, in Die FUNDSTELLE Hessen, Nr. 305, 312 und 1 in den Heften 23/2016, 24/2016 und 1/2017, – hier Teil II, Heft 24/2016, S. 749-752

88 GVBl. 2025, Nr. 24

Vergleich kleinerer und größerer Kommunen unterschiedliche Bedeutung und problematisch werden auch spätere Höhergruppierungen um diese Entgeltgruppe. Sauberer wäre es, wenn überhaupt kein Beschäftigter der Gemeinde/Stadt in die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung und den Ortsbeirat und wenn kein Kreisbeschäftigter für den Kreistag wählbar wäre.

- Die Einführung des **Hinderungsgrunds** für Bürgermeister im Kreistag wäre dann zu überlegen, wenn zunehmend sich Bürgermeister in ihrer Funktion als Kreistagsabgeordnete mehr dem Gemeinde-Gemeinwohl als dem Kreis-Gemeinwohl verbunden fühlen und z. B. wegen dieses Sonderinteresses gegen dringend erforderliche Kreisumlagen-Erhöhlungen stimmen.
- Anpassung der Frist für die **konstituierende Sitzung des Ausländerbeirates**: die Frist von sechs Wochen nach der Wahl stammt noch aus einer Zeit, als der Termin für die Ausländerbeiratswahl noch frei festgelegt werden konnte. Da nun der Termin der Ausländerbeiratswahl auf den Kommunalwahltermin fällt und die Wahlzeit am 1. April des Kommunalwahljahres beginnt, sollte sich die Sechs-Wochen-Frist am Beginn der Wahlzeit orientieren.

**Hessische Landeszentrale
für politische Bildung**



Mainzer Str. 98-102 | 65189 Wiesbaden
Tel.: +49 (611) 32 55-4051 | Fax: +49 (611) 32 7 55-4077
Homepage:
www.hlz.hessen.de
www.deinedemokratie.de
Social Media:
www.facebook.com/hlzpbb
www.instagram.com/hessischelandeszentrale/
https://twitter.com/hlz_pb
<https://hessen.social/@hlz>