

Die kommunale Familie



Gemeinden, Städte,
Landkreise in Hessen



Die kommunale Familie



Gemeinden, Städte, Landkreise in Hessen

Hessische Landeszentrale
für politische Bildung



Impressum

Herausgeber:

Hessischer Städtetag

Geschäftsführender Direktor Dr. Jürgen Dieter,

Telefon: 0611/1702-12, E-Mail: schmidt-heilmann@hess-staedtetag.de

Direktor Stephan Gieseler,

Telefon: 0611/1702-11, E-Mail: schmidt@hess-staedtetag.de

Hessischer Städte- und Gemeindebund

Geschäftsführer (Sprecher) Harald Semler,

Telefon: 06108/6001-36, E-Mail: hsgb@hsgb.de

Hessischer Landkreistag

Geschäftsführender Direktor Dr. Michael Koch,

Telefon: 0611/1706-10, E-Mail: koch@hlt.de

Direktor Prof. Dr. Jan Hilligardt

Telefon: 0611/1706-16, E-Mail: hilligardt@hlt.de

Mit freundlicher Unterstützung durch die Hessische Landeszentrale für politische Bildung

Hinweis: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der Broschüre auf die durchgängige gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Formulierungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Konzeption und Redaktion: Andreas Lion, Lena Reker und Martin Seeborn (HLZ)

Text:

Ulrich Dreßler (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport)

Internet: www.uli-dressler.de

Heiko Heger (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport), Abteilung Kommunale Angelegenheiten

Design und Produktion:

hjwiehr, Mainz

Druck:

Wir machen Druck.de

ISBN 978-3-00-074850-9

3. Auflage, Stand: März 2023

Vorwort

Den Städten, Gemeinden und Landkreisen steht nach der Verfassung des Landes Hessen sowie nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ein historisch gewachsenes Selbstverwaltungsrecht zu. Hierdurch wird den Städten und Gemeinden sowie den Landkreisen die Zuständigkeit für alle Aufgaben der örtlichen Ebene garantiert.

In der Kommune bewegen sich die Menschen in ihrem Alltag. Dort wird ihnen die örtliche Infrastruktur zur Verfügung gestellt. Hierdurch kommen die Bürgerinnen und Bürger mit der „staatlichen Verwaltung“ in Berührung, mehr noch, die Städte und Gemeinden sind die Orte, in denen Menschen die Auswirkungen politischer Entscheidungen unmittelbar erfahren und sie über das Kommunalwahlrecht mitgestalten können. Die kommunale Selbstverwaltung ist die Basis der lokalen Demokratie und damit auch das Fundament unserer Demokratie insgesamt.

Die vorliegende Broschüre informiert über die Aufgaben und Zuständigkeiten der Städte, Gemeinden und Landkreise in Hessen und gibt einen Überblick, welche Bedeutung den Kommunen in Hessen zukommt und was sie für ihre Bürgerinnen und Bürger leisten. Nachdem sich auch die zweite Auflage aus dem Jahr 2016 einer regen Nachfrage erfreute, ist der Inhalt der Broschüre komplett auf den neuesten Stand gebracht worden.

Wir wünschen Ihnen eine interessante Lektüre.



Matthias Baaß
Präsident des
Hessischen Städte-
und Gemeindebundes



Dr. Heiko Wingenfeld
Präsident des
Hessischen Städtetages



Wolfgang Schuster
Präsident des
Hessischen Landkreistages

Die kommunale Familie in Hessen

Seit der Gebietsreform der Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts und drei freiwilliger Zusammenschlüsse von insgesamt 8 Gemeinden in den Jahren 2018, 2020 und 2023 besteht die kommunale Familie in Hessen aus 421 Gemeinden und 21 Landkreisen. Alle **442 Familienmitglieder** können das verfassungsrechtlich verbürgte Recht der Selbstverwaltung für sich in Anspruch nehmen (Art. 137 Hess. Verfassung (Hess. Verf.); Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)). Rechtspersönlichkeiten, die sich auf diese Verfassungsgarantie nicht berufen können, wie z. B. Zweckverbände, Versorgungskassen, Gebietsrechenzentren u. ä., zählen demnach nicht zur eigentlichen Familie, sondern sind sozusagen Verwandte.

Das **Recht zur Selbstverwaltung** heißt für die Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung regeln zu können. Auch die Landkreise haben das Recht der Selbstverwaltung, allerdings nur im Rahmen der ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben. Im Rahmen der Selbstverwaltung unterliegen die Kommunen lediglich der Rechtsaufsicht des Landes. Auf Grund der Überzeugung, dass es nicht klug ist, wenn der Staat glaubt, auch im kleinsten Dorf alles regeln zu können und zu müssen, ist das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung ein in Deutschland besonders geschätzter Akzent des demokratischen Rechtsstaats. Ist eine Kommune der Auffassung, eine staatliche Vorschrift verstieße gegen ihr verfassungsrechtlich garantiertes Selbstverwaltungsrecht, so kann sie den Staatsgerichtshof des Landes Hessen (Landesverfassungsgericht) anrufen (Kommunale Verfassungsbeschwerde).

Die wichtigen Entscheidungen in den 442 kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften werden nicht anders als beim Staat (Bund und Ländern) durch eine Volksvertretung („Kommunalparlament“) getroffen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Art. 28 Abs. 1 GG bestimmt, dass der Grundsatz der repräsentativen Demokratie auch für die Länder, Landkreise und Gemeinden gilt. Ohne eine solche **vom Volk unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaft** ist eine Gemeinde bzw. ein Gemeindeverband mit verfassungsrechtlich verbürgtem Selbstverwaltungsrecht nicht denkbar. Das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung war daher nach dem Zweiten Weltkrieg die Basis beim Aufbau der Demokratie „von unten nach oben“. Die ersten demokratischen Wahlen in Hessen nach 1945 waren Kommunalwahlen. Die kommunale Selbstverwaltung war und ist die Schule der Demokratie. Die Beteiligung der Bürgerinnen und

Bürger an der kommunalen Demokratie ist besonders ausgeprägt (größerer Einfluss auf die Auswahl der Mandatsträger durch Kumulieren und Panaschieren; unmittelbare Sachentscheidungsbefugnis per Bürgerentscheid auf Gemeindeebene; Direktwahl der Bürgermeister und Landräte; Einbeziehung der Unions-Bürgerschaft); nicht umsonst weist das Wort „Kommune“ auf gemeinsame Gestaltung hin.

Es ist allgemein bekannt, dass in einer Familie die **Interessen der einzelnen Mitglieder keineswegs immer identisch** sind. Nicht anders ist es in der kommunalen Familie, was insbesondere damit zusammenhängt, wie sich die einzelnen Mitglieder „ihren Lebensunterhalt sichern“. Da gibt es zunächst die vielen kreisangehörigen Gemeinden, die von ihren Einnahmen noch eine Umlage an den Landkreis



Stadtverordnetenversammlung in der documenta-Stadt Kassel.



Hessischer
Landkreistag



HSGB

HESSISCHER STÄDTE-
UND GEMEINDEBUND

HESSISCHER
STÄDTETAG



*An ihren markanten Logos gut zu
erkennen: Die drei kommunalen
Spitzenverbände Hessens.*

entrichten müssen. Die Kreisumlage ist die mit Abstand wichtigste Erwerbsquelle der Landkreise. Kreisangehörige Gemeinden sehen eine Zunahme der Kreisaufgaben daher meistens deutlich skeptischer als die Landkreise selbst.

Das Konfliktpotential mit den Kreisen ist bei den **Großstädten** – von solchen wird in Hessen ab einer Einwohnerzahl von 50.001 ausgegangen – subtiler. Die fünf größten Städte in Hessen, die mehr als 100.000 Einwohner haben (Frankfurt am Main, Wiesbaden, Darmstadt, Offenbach am Main und Kassel) sind kreisfrei, sie gehören also keinem Landkreis an, müssen natürlich auch keine Kreisumlage zahlen, nehmen dafür allerdings auch noch die Aufgaben der Landkreise in ihrem Hoheitsgebiet wahr. Insofern sind kreisfreie Städte keineswegs mit den Landkreisen immer einer Meinung, wenn es um gesetzliche Aufgabenverlagerungen geht. Auch die

sieben Städte in der Einwohnergrößenklasse ab 50.001 Einwohner, die das Attribut „kreisfrei“ nicht führen dürfen (Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar), genießen eine Sonderrolle. Sie haben an der Spitze ihrer Verwaltung ebenfalls einen Oberbürgermeister, sie unterliegen nicht der Kommunalaufsicht des Landrats und sie müssen ein eigenes Rechnungsprüfungsamt haben.

Vor allem aber wurden ihnen durch verschiedene Landesgesetze einzelne Aufgaben übertragen, die gewöhnlicher Weise in der Kreisverwaltung erledigt werden. Daher werden diese sieben Städte in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) als **Sonderstatus-Städte** aufgeführt (§ 4a Abs. 2 HGO). Für sie gilt folgerichtig eine ermäßigte Kreisumlage (vgl. § 50 Abs. 2 Finanzausgleichsgesetz). Die Sonderstatus-Stadt Hanau möchte noch einen Schritt weitergehen und strebt die Kreisfreiheit an. Mit Stand vom 30.06.2022 hat sie die Einwohnerzahl von 100.000 erstmalig überschritten. Es obliegt aber letztendlich dem Landesgesetzgeber, hierüber zu entscheiden.

Zur Vertretung ihrer dergestalt unterschiedlichen Interessen haben sich die drei Lager innerhalb der kommunalen Familie – verkürzt: Gemeinden, Städte und Landkreise – jeweils in einem speziellen Verband zusammengeschlossen: dem Hessischen Städte- und Gemeindebund in Mühlheim am Main, dem Hessischen Städtetag und dem Hessischen Landkreistag, beide mit Sitz in Wiesbaden. Diese drei **kommunalen Spitzenverbände** treten in der Öffentlichkeit insbesondere als Anwälte und Sprecher für ihre Mitglieder gegenüber dem Land in Erscheinung.

Wichtig ist dies insbesondere zum Schutz der Kommunen vor einer Überfrachtung mit Staatsaufgaben. Das Land kann die Kommunen – allesamt oder einzelne ab einer bestimmten Größe – nämlich durch Gesetz auch zur Erfüllung von „originär“ **staatlichen Aufgaben** verpflichten (Art. 137 Abs. 4 Hess. Verf.). So wird z. B. ein Personalausweis bei der Gemeindeverwaltung oder eine Baugenehmigung bei der Kreisverwaltung beantragt. Das Land behält sich insofern ein Weisungsrecht vor und die Aufsicht erstreckt sich auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung (Fachaufsicht). Die Aufgabenübertragung auf die Kommunen liegt im staatlichen Interesse (schlanke Verwaltung) und kommt wegen der Möglichkeit, auf die Entscheidungen entsprechend den örtlichen Verhältnissen Einfluss nehmen zu können, an sich auch den Kommunen entgegen.



Den Gemeindeverwaltungen obliegen zahlreiche Aufgaben.

Darauf zu achten, dass die Kommunen mit der Aufgabenübertragung auch einen entsprechenden Kostenausgleich erhalten, dass also das in Art. 137 Abs. 6 Hess. Verf. verankerte Prinzip der **Konnexität** („Wer bestellt, bezahlt“) eingehalten wird, ist eine der wichtigsten Aufgaben der kommunalen Spitzenverbände. Denn wenn die kommunalen Einnahmen nur noch zur Erfüllung der staatlich angeordneten Pflichtaufgaben ausreichen und insbesondere den Gemeinden keinen Raum mehr dafür lassen, sich freiwillig jeweils besonders dringlicher Aufgaben vor Ort anneh-

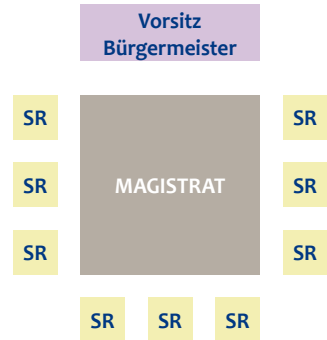
men zu können, dann blutet die Selbstverwaltung aus. Gerade weil sich Bund und Länder nach Einführung der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse in absehbarer Zukunft zur Konsolidierung ihrer eigenen Haushalte verpflichtet haben, wird der Kampf um die finanzielle Mindestausstattung der kommunalen Selbstverwaltung noch an Bedeutung gewinnen. Die Erhaltung einer vitalen und effizienten Selbstverwaltung – das ist das gemeinsame Interesse der kommunalen Familie.



Bibliothek: Ort der Bildung und Begegnung.

Die Städte in Hessen

Bei der Vorstellung der einzelnen Familienangehörigen soll an dieser Stelle mit den Städten begonnen werden. So kann man nämlich am besten die Besonderheit der Hessischen Gemeindeordnung und damit des für alle Kommunen in Hessen geltenden Regierungssystems erklären. Neben der vom Volk gewählten Vertretungskörperschaft, die in den Städten die Bezeichnung „Stadtverordnetenversammlung“ trägt, sieht die Hessische Gemeindeordnung nämlich noch ein weiteres Kollegialorgan vor, eine „Regierung“, die die laufenden Verwaltungsangelegenheiten erledigt sowie die Beschlüsse des „Kommunalparlaments“ vorbereitet und ausführt. In den Städten heißt dieses Regierungsteam **Magistrat**. Die Hessische Kommunalverfassung wird daher auch als „Magistratsverfassung“ bezeichnet. Die Bezeichnung „Stadt“ hat für die betreffende Gemeinde und ihre Bürgerinnen und Bürger über diese formalen Fragen hinaus keine weitere Bedeutung.



Die Stadträte (SR) und der vorsitzende Bürgermeister bilden den Magistrat.

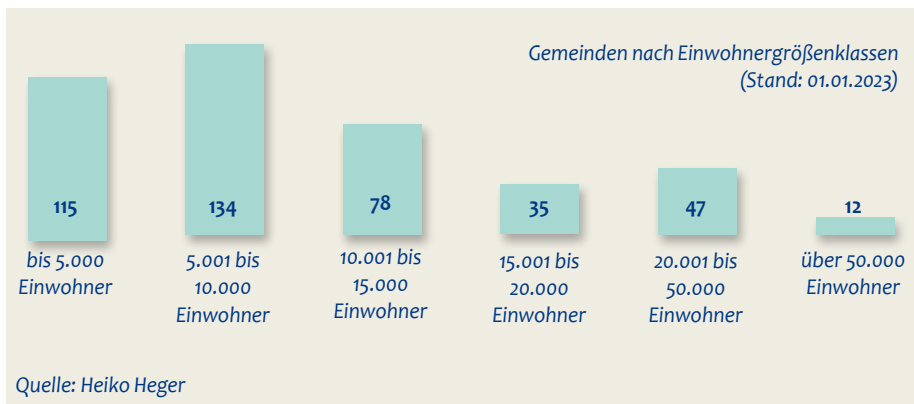
Der Bürgermeister ist der Vorsitzende des Magistrats, er steht nicht – wie in den meisten anderen Bundesländern – allein an der Spitze der Stadtverwaltung. Kommunalrecht ist Sache der Länder und von daher sind die Kommunalverfassungssysteme durchaus unterschiedlich. Mit der (Wieder-)Einführung der Magistratsverfassung hat sich der Hessische Landtag bewusst sehr eng an die **Stein'sche Städteordnung von 1808** angelehnt. Weil die ehrenamtlichen Magistratsmitglieder, die Stadträte, von der Stadtverordnetenversammlung nach dem Verhältnis der auf die einzelnen Fraktionen entfallenden Stimmen gewählt werden, sind alle maßgeblichen demokratischen Kräfte (auch) in der Spitze der Verwaltung repräsentiert. Das wiederum unterscheidet den Magistrat von der Landes- oder der Bundesregierung; dort werden die Kabinettsmitglieder (Minister) ernannt.



Freiherr v. Stein, der große Reformier.

Der Magistrat tritt in der Regel einmal in jeder Woche zusammen, die Volksvertretung dagegen im Ein- bis Zweimonatsrhythmus. Nur ausnahmsweise – z. B. bei der Erledigung wichtiger Aufgaben zur Gefahrenabwehr – entscheidet der Bürgermeister in alleiniger Verantwortung (Ordnungsbehörde).

In Hessen gibt es **191 Städte** (Stand: 30.06.2022). Das ist bei insgesamt 421 Gemeinden eine überraschend hohe Zahl, auch wenn man berücksichtigt, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl einer hessischen Gemeinde bei rund 14.000 liegt. Dieser Durchschnittswert täuscht wegen der relativ großen Zahl einwohnerstarker Großstädte über die tatsächlichen Verhältnisse hinweg. In Wahrheit haben nur 129 Gemeinden mehr als 13.000 Einwohner.



Das wiederum ist die Regelgröße, die die hessische Landesregierung voraussetzt für die Verleihung der Bezeichnung „Stadt“ – als Anerkennung für den Aufbau einer außergewöhnlichen örtlichen Infrastruktur. Dass rund 45 Prozent der hessischen Gemeinden sich als „Stadt“ bezeichnen dürfen, ist somit nur historisch zu erklären. Viele Gemeinden haben diesen Namenszusatz schon vor der Gründung des Landes Hessen erworben. Die Gemeinden mit mehr als 18.000 Einwohnern sind allesamt Städte.

Gerade die von den Großstädten im Rahmen der **freiwilligen Selbstverwaltung** geschaffenen und unterhaltenen Infrastruktureinrichtungen haben eine besondere Bedeutung, werden sie doch häufig auch von Bürgerinnen und Bürgern aus dem Umland genutzt („Ballungsraumzentren“). Als Beispiele für derartige öffentliche Einrichtungen im Rahmen der freiwilligen Selbstverwaltung seien genannt: Sportstätten, Hallenbäder, Theater, Museen, Bibliotheken, Volkshochschulen und Krankenhäuser.

Einen feststehenden Kreis derartiger Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gibt es nicht, sie unterliegen entsprechend dem Wandel der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen einem permanenten Veränderungsprozess. Für eine Stadt mag ein kommunales Kino eine besondere Bedeutung haben, für eine andere steht möglicherweise die kommunale Suchtberatung im Vordergrund. Über die Übernahme neuer Aufgaben, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht, entscheidet das Kommunalparlament nach § 51 Nr. 19 HGO.

Die Verwaltungskraft einer Stadt hängt natürlich entscheidend ab von ihrer Finanzkraft. Die wichtigsten Einnahmen einer Gemeinde, die sie in der Höhe beeinflussen kann, sind die Grundsteuer sowie die Gewerbesteuer. Ferner erhält die Gemeinde einen Anteil von der Einkommensteuer, die ihre Einwohner entrichten, und von der Umsatzsteuer. Es gibt zusätzlich auch Gemeinde-Steuern, über deren Erhebung jede Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft eigenverantwortlich entscheidet. Art. 137 Abs. 5 Satz 2 Hess. Verf. bestimmt ausdrücklich, dass das Land den Kommunen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung stellt. Das Land hat die ihm nach Art. 105 Abs. 2a GG zustehende Befugnis zur Steuererhebung hinsichtlich der „Verbrauchssteuern“ und „Aufwandssteuern“ an die Gemeinden durch § 7 Kommunales Abgabengesetz (KAG) übertragen. In diesem Rahmen haben die Gemeinden ein **Steuerfindungsrecht**. Bekannte Beispiele für örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern sind die Hundesteuer, die Zweitwohnungssteuer und die Spielapparatesteuer. Nicht zuletzt stehen den Kommunen zum Ausgleich der Lasten für die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben Zuweisungen vom Land nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes zu (Art. 137 Abs. 5 Hess. Verf.).



Die Städte, Gemeinden und Landkreise gewährleisten sportliche Angebote, moderne Kinderbetreuung und Schulausstattung.

Die Gemeinden in Hessen

Hessen ist auch nach der kommunalen Gebietsreform ein **überwiegend ländlich geprägter Flächenstaat**. In vielen Gebieten bestehen nach wie vor dörfliche Strukturen. 249 der insgesamt 421 Gemeinden in Hessen haben weniger als 10.000 Einwohner (Stand: 01.01.2023). Im Zuge der demografischen Entwicklung wird der auf die kleinen Gemeinden entfallende Anteil der Gesamtbevölkerung – insbesondere im Norden des Landes – noch weiter zurückgehen. 230 Gemeinden haben keine „Stadtrechte“ (Stand: 30.06.2022), was anders als im Mittelalter („Stadtluft macht frei“) nur formale Folgen hat, in erster Linie für die Bezeichnung der Gemeindeorgane: Die Stadtverordnetenversammlung heißt in diesen Gemeinden „Gemeindevertretung“. Anstatt vom Magistrat spricht die Gemeindeordnung vom „Gemeindevorstand“ mit „Beigeordneten“. Eine von insgesamt 115 Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern hat von einer Ausnahmefugnis der HGO Gebrauch gemacht und begnügt sich mit einem ehrenamtlich tätigen Bürgermeister (Stand: 01.01.2023).



Die Stadt Hirschhorn (Neckar) liegt im Süden Hessens und ist umgeben vom Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald.

Auch und gerade in kleinen Gemeinden, wo „ehrenamtliche Betätigung“ und „Eigenleistung“ in der Praxis noch eine besondere Rolle spielen, gilt der Grundsatz, dass **Selbstverwaltungsaufgaben grundsätzlich freiwilliger Natur** sind. Im Rahmen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit obliegt es den Kommunen, ihrer Einwohnerschaft wirtschaftliche, soziale, sportliche und kulturelle öffentliche Einrichtungen bereitzustellen (§ 19 Abs. 1 HGO). Beispiele für derartige freiwillig geschaffene Infrastruktureinrichtungen sind: Bürgerhäuser, Jugendhäuser und Kinderspielplätze.

In der jüngeren Vergangenheit hat der Staat allerdings die Gemeinden zur Übernahme vieler Selbstverwaltungsaufgaben verpflichtet und lässt ihnen somit nur in der Frage des „Wie“ bei der Aufgabenerfüllung einen gewissen Spielraum. Beispiele für derartige **pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben** sind die Wasserversorgung, die Abwasserbeseitigung, die Friedhofsträgerschaft, der Brandschutz, die Straßenreinigung, die Straßenbaulast für Gemeindestraßen und die Trägerschaft für Kindergärten.



Beispiele von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben: Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Brandschutz und Trägerschaft für Kindergärten.

In der Praxis besteht die Tätigkeit der Gemeindeverwaltungen zu 90 Prozent und mehr aus der Erledigung von Pflichtaufgaben unter der Rechts- bzw. Fachaufsicht des Landes. Je mehr Wert der Staat auf die Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** überall im Land legt, desto enger ist der Gestaltungsspielraum für die kommunale Selbstverwaltung.

Auch das zur Erfüllung der ihnen übertragenen Pflichtaufgaben erforderliche Personal suchen sich die Gemeinden selbst – ohne Mitwirkung des Landes – aus. Als Selbstverwaltungskörperschaften haben sie die **Personalhoheit**. Auch bestimmen die Kommunen allein, wie sie ihre jeweilige Verwaltung organisieren (**Organisationshoheit**) und ob und wie sie mit anderen Gemeinden bzw. Landkreisen zusammenarbeiten (**Kooperationshoheit**). Allgemeine Fragen zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft können von der Gemeindevertretung generell durch ortsrechtliche Rechtsvorschriften, genannt Satzungen, geklärt werden (**Satzungshoheit**). Satzungen sind für die Bürgerinnen und Bürger nicht minder verbindlich als Landes- und Bundesgesetze. Zuwiderhandlungen können bußgeldpflichtig sein. Insbesondere genießt jede Gemeinde die **Planungshoheit**, sie steuert die Entwicklung des Gemeindegebiets mit der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne).



Unter vielen anderen Bauvorhaben spielt der Wohnungsbau eine zentrale Rolle.

Die Landkreise in Hessen

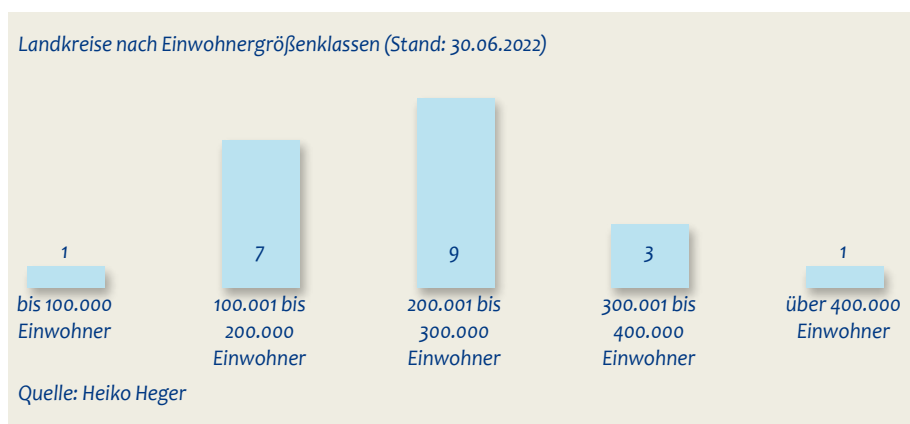
Auch bei den **21 Landkreisen** gibt es in der Frage der Einwohnerzahl erhebliche Größenunterschiede. Der kleinste Landkreis ist der Odenwaldkreis, der größte ist der Main-Kinzig-Kreis. Für sie alle gilt die Hessische Landkreisordnung (HKO). Wie in den Gemeinden gelten für das Kommunalverfassungssystem der Landkreise die Prinzipien der Magistratsverfassung. Auf Kreisebene heißt die Vertretungskörperschaft „Kreistag“, das Regierungsteam „Kreisausschuss“ mit dem (direkt gewählten) Landrat als dem Vorsitzenden. Der Landkreis ist gleichzeitig ein Gemeindeverband wie auch eine selbstständige Gebietskörperschaft.

Anders als den Gemeinden weist die Verfassung den Landkreisen **keine universelle Zuständigkeit** zu. Danach ist das Recht der Kreise, Angelegenheiten in eigener Verantwortung und als ausschließliche Träger der überörtlichen Verwaltung zu regeln, beschränkt auf die ihnen gesetzlich zugewiesenen Pflicht-Selbstverwaltungsaufgaben. Diese sind allerdings durchaus zahlreich. Das Land hat den Landkreisen – und auch den Großstädten – z. B. die Trägerschaft für die Schulen, die Abfallentsorgung, den ÖPNV, den Rettungsdienst, die öffentliche Jugendhilfe und die Sozialhilfe zur eigenen Erledigung übertragen. Es handelt sich um Auf-



Den Kreisen obliegen z. B. die Abfallentsorgung, die Trägerschaft für die Schulen sowie der Rettungsdienst.

gaben, die typischerweise über die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden hinausgehen. Allerdings geht der Aktionsradius der Landkreise in der Praxis doch häufig über die Erledigung ihrer gesetzlichen Pflichtaufgaben hinaus, denn § 2 HKO weist ihnen eine **Förder-, Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion** zu: „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.“ Dadurch soll der Bevölkerung im ländlichen Raum ein mit dem großstädtischen Bereich vergleichbares, gleichwertiges Angebot kommunaler Dienstleistungen gemacht werden können.



Zur **Deckung ihrer Kosten** können die Landkreise (und die kreisfreien Städte) eine Jagdsteuer, eine Fischereisteuer und eine Gaststättenerlaubnissteuer erheben (§ 8 KAG). Natürlich bekommen auch die Landkreise für die ihnen übertragenen Pflichtaufgaben Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz. Die Haupteinnahmequelle der Landkreise ist und bleibt aber die von den



Oranienstadt Dillenburg mit Schlossberg.

Die Landkreise in Hessen.



kreisangehörigen Gemeinden zu zahlende Kreisumlage. Sie wird vom Kreistag in der Regel jährlich in der Haushaltssatzung neu festgesetzt. An und für sich dürfte danach bei den Kreisen ein Haushaltsdefizit nicht entstehen, denn die Umlage soll den Bedarf decken, „soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen“. Jedoch darf die Kreisumlage ihrerseits nicht so hoch sein, dass damit die Finanzautonomie der kreisangehörigen Gemeinden ausgehöhlt würde.

Die Kreisverwaltung hat gegenüber der Gemeindeverwaltung eine Besonderheit: In bestimmten Fällen arbeitet sie als **untere Landesbehörde**. In Hessen ist dies nur noch der Fall bei der Rechtsaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten. Hier handelt der Landrat „als Behörde der Landesverwaltung“. Für sein Verhalten ist der Landrat in diesem Zusammenhang allein dem Land verantwortlich, muss allerdings vor wichtigen Entscheidungen den Kreisausschuss hören (§ 55 Abs. 4 HKO).



Sitz des Hessischen Landkreistags und des Hessischen Städtetags ist das Haus der kommunalen Selbstverwaltung in Wiesbaden.

Die kommunalen Spitzenverbände in Hessen

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: den **Hessischen Städte- und Gemeindebund (HSGB)**, den **Hessischen Städtetag (HStT)** und den **Hessischen Landkreistag (HLT)**. Alle drei Verbände sind als eingetragene Vereine privatrechtlich organisiert. Der Hessische Städtetag und der Hessische Landkreistag sind beide im Haus der kommunalen Selbstverwaltung in der Landeshauptstadt Wiesbaden beheimatet. Der für die kreisangehörigen Kommunen zuständige Hessische Städte- und Gemeindebund hat seinen Sitz in der kreisangehörigen Stadt Mühlheim am Main (Landkreis Offenbach), verfügt jedoch in der Landeshauptstadt über ein Außenbüro. 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



In Mühlheim am Main ist der Sitz des Hessischen Städte- und Gemeindebunds.

len Selbstverwaltung vom 15.10.1985 angesprochen und abgesichert, einer völkerrechtlichen Vereinbarung, die in Deutschland im Range eines Bundesgesetzes gilt. Die Kommunalen Spitzenverbände unterstützen ihre Mitglieder bei der Bewältigung der immer komplexer werdenden kommunalen Aufgaben. Auch wenn sich die Verbände in Grundfragen als verlässliche Verbündete untereinander begreifen, gibt es doch in der Verbandspolitik unterschiedliche Positionen, die eine Dreiteilung der „kommunalen Familie“ erforderlich machen: so im Verhältnis zwischen (Groß-)Stadt und Umland oder bei der notwendigen kommunalen Finanzausstattung von Großstädten und kreisangehörigem Raum.



Der **Hessische Landkreistag** ist die Vereinigung aller 21 Landkreise. Er repräsentiert damit in kreisrelevanten Belangen drei Viertel der Bevölkerung, die auf 97% der Fläche des Landes Hessen leben. Er hat seinen Sitz in der Landeshauptstadt Wiesbaden und betreibt gemeinsam mit dem Hessischen Städtetag seine Geschäftsstelle im „Haus der kommunalen Selbstverwaltung“ in unmittelbarer Nachbarschaft zum Hessischen Landtag und mehreren Ministerien.



Im **Hessischen Städtetag** sind sowohl die 12 Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern zusammengeschlossen als auch weitere 71 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Er hat insgesamt 83 ordentliche Mitglieder (Stand: 30.06.2022). Es gibt auch Doppelmitgliedschaften etlicher Gemeinden sowohl beim HStT als auch beim HSGB.



Der **Hessische Städte- und Gemeindebund** ist der mitgliederstärkste kommunale Spitzenverband. Fast alle 409 Gemeinden und Städte, die weniger als 50.000 Einwohner haben, mithin nicht zu den kreisfreien und den Sonderstatus-Städten zählen, sind Mitglied im HSGB. Von den 416 kreisangehörigen Städten und Gemeinden, gehören dem HSGB 399 als ordentliche Mitglieder an (Stand: 01.01.2023).

Alle drei Spitzenverbände sind für ihre Mitgliedskommunen sowohl intern wie auch extern tätig. Sie beraten ihre Mitglieder in grundsätzlichen und in Einzel-

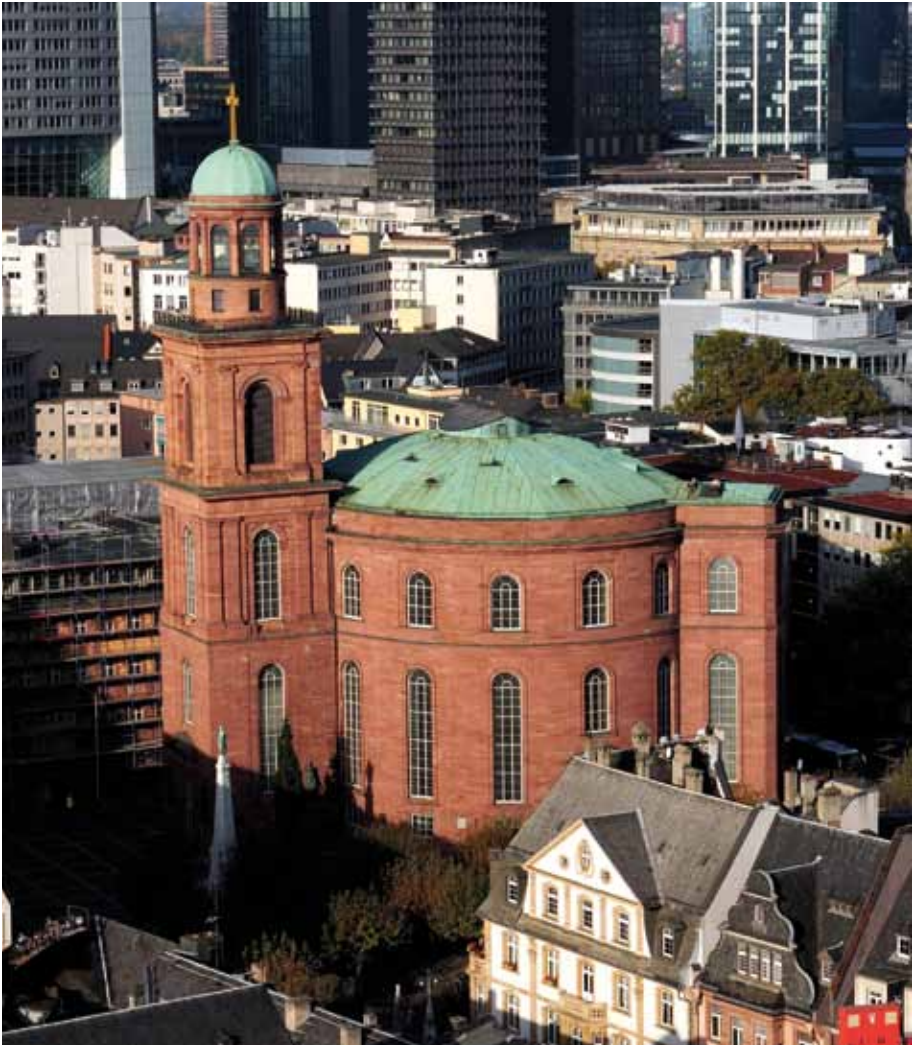
fragen. Sie gewährleisten einen stetigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern. Die **interne Verbandstätigkeit** zielt somit primär auf eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Verwaltungstätigkeit, was letztendlich den Bürgerinnen und Bürgern zugutekommt. In politisch besetzten Gremien, fachlichen Arbeitsgemeinschaften, durch Satzungsmuster, Informationsrundschriften, Verbandszeitschriften, interaktive Webseiten u. ä. sorgen die kommunalen Spitzenverbände für große Rechtssicherheit, für weniger Kosten und für weitgehende Gleichbehandlung. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie Vertretungskörperschaften können zu Einzelfragen eine gutachterliche Stellungnahme in Auftrag geben. Der Hessische Städte- und Gemeindebund (grundsätzlich) und der Hessische Städtetag (im Einzelfall) bieten ihren Mitgliedskommunen darüber hinaus auch die Prozessvertretung im Falle eines Rechtsstreits an.

Zusätzlich **vertreten die kommunalen Spitzenverbände die gemeinsamen Interessen** ihrer Mitglieder nach außen, insbesondere gegenüber dem Staat, aber auch im Verhältnis zu den anderen Mitgliedern der kommunalen Familie und schließlich auch in der Öffentlichkeit. 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**) als auch in der Hessischen Gemeindeordnung 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.

Das übergeordnete Ziel der gesamten Arbeit aller Spitzenverbände ist die **Pflege und Erhaltung des Selbstverwaltungsprinzips im demokratischen Rechtsstaat**. Die kommunalen Spitzenverbände sind sich einig in der Überzeugung, dass die Erhaltung der kommunalen 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.



Die Paulskirche in Frankfurt am Main – einer der zentralen Orte der Demokratie in Deutschland.

Mitwirkungsmöglichkeiten an der Kommunalpolitik

Die Demokratie in den Kommunen ist speziell in Hessen sehr viel lebendiger und mitwirkungsoffener als auf der staatlichen Ebene. Das zeigt sich nicht nur darin, dass auf Grund EU-rechtlicher Vorgaben auch die Einwohner, die aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union stammen, zum Kreis der Wahlberechtigten, also der Bürgerschaft, gehören (**Unions-Bürgerschaft**). In Hessen waren die Unionsbürgerinnen und -bürger erstmals bei der Wahl der Kommunalparlamente 1997 aktiv und passiv wahlberechtigt.

Die **Kommunalparlamente** (Gemeindevertretungen und Kreistage) werden an einem Sonntag des Monats März in regelmäßigen Abständen neu gewählt. Der zeitliche Abstand zwischen den Wahlen beträgt seit der Kommunalwahl 2001 **fünf Jahre**. Im Jahr 2021 wurden seit der Gründung des Landes Hessen die Kommunalparlamente zum 19. Mal gewählt. Anders als bei der Wahl des Landtags oder des Bundestags haben die Bürgerinnen und Bürger bei der Kommunalwahl bedeutend größeren Einfluss auf die Frage, wer von den vorgeschlagenen Personen auf dem Wahlzettel tatsächlich in das Parlament einzieht. Durch die ebenfalls erstmals 2001 praktizierte Möglichkeit des **Kumulierens und Panaschierens** kann die von den Parteien aufgestellte Reihenfolge der Kandidatinnen und Kandidaten auf der jeweiligen Liste gehörig durcheinandergebracht werden.



Die Kommunalparlamente sind dem Wohl der gesamten Einwohnerschaft verpflichtet. Wer sich engagiert und nicht nur projektbezogen in die Politik seiner Kommune einbringen will, dem ist folglich zu raten, bei den Organisationen mitzuarbeiten, die zum Einreichen entsprechender Wahlvorschläge berechtigt sind. Dabei handelt es sich zum einen um die **Parteien**. In vielen Parteien sind Interessierte heutzutage ohne entsprechende Mitgliedschaft willkommen. Zum anderen gibt es aber auch in vielen Kommunen – eine weitere Besonderheit der örtlichen Ebene – **Freie Wählergemeinschaften**. Durch Kumulieren und Panaschieren haben auch Personen, die in dem jeweiligen Wahlvorschlag nur auf einem hinteren Listenplatz platziert wurden, eine reelle Chance auf die Erringung eines Mandats. Die Wahrnehmung eines Sitzes im Kommunalparlament ist auch in den großen Städten kein Full-time-Job, sondern ein **Ehrenamt**. Man erhält aber eine Entschädigung für einen etwaigen Verdienstausschlag, auch Hausfrauen bzw. Hausmännern steht ein bestimmter Durchschnittssatz zu, Fahrkosten werden erstattet und vielerorts auch eine Aufwandsentschädigung gewährt. Im Übrigen verleiht die Mandatsausübung spezielle Schutzrechte auch und insbesondere für Beschäftigte in der Privatwirtschaft.

Seit 1993 können die Bürgerinnen und Bürger in den hessischen Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auch zwischen den Wahlterminen anstelle des von ihnen gewählten Gemeindeparlaments über wichtige Sachfragen der Gemeinde selbst entscheiden (**Bürgerentscheid**). Aus vielen Initiativen (Bürgerbegehren) für eine solche Abstimmung, z. B. mit dem Ziel der Erhaltung eines gemeindlichen Schwimmbads, sind dauerhafte Engagements, teilweise sogar Wählergemeinschaften entstanden. Bis zum 31.12.2022 ist es in den hessischen Gemeinden insgesamt 178 Mal zu einem Bürgerentscheid gekommen.

Wer bereit ist, sich in der Kommunalpolitik zu engagieren, seinen Einsatz aber auf die „nähere Umgebung“ begrenzen möchte, der kann in beratenden Gremien (**Beiräten**) mitarbeiten. Die Hessische Gemeindeordnung erwähnt zwei Varianten ausdrücklich: Die **Ortsbeiräte** und die **Ausländerbeiräte**. Auf Grund ihres Selbstverwaltungsrechts kann die Kommune aber auch für andere soziale Gruppen Beiräte bestellen, z. B. für **Senioren** oder für **Menschen mit Behinderung**. Ob es solche Beiräte gibt, hängt grundsätzlich von dem jeweiligen Kommunalparlament ab. In Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten auslän-

dischen Einwohnerinnen und Einwohnern muss hingegen verpflichtend eine institutionalisierte Form der Beteiligung der ausländischen Bevölkerung erfolgen. Seit 1993 erfolgte dies ausschließlich in Gestalt des Ausländerbeirats, ab der 19. Kommunalwahlperiode kann optional auch die Integrations-Kommission als Partizipationsmodell zur Anwendung kommen. Am 14. März 2021 fanden die Ausländerbeiratswahlen zudem erstmals zusammen mit den Wahlen der Kommunalparlamente und Ortsbeiräte statt. Die kommunalen Ausländerbeiräte werden – analog zu den Kommunalparlamenten – für fünf Jahre gewählt.

Ein Beirat kann auch für die andere soziale Gruppe ohne eigenes (Kommunal-) Wahlrecht eingerichtet werden, nämlich für **Kinder und Jugendliche**. Gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Deutschland ist es eminent wichtig, dass die Interessen von Jugendlichen und von Familien mit Kindern in der Kommunalpolitik eine stärkere Bedeutung erfahren.

In der HGO und in der HKO ist ausdrücklich bestimmt, dass Gemeinden und Landkreise bei Planungen und Vorhaben, die die Interessen von Kindern und



Auch die Jüngsten unserer Gesellschaft finden im Kinder- und Jugendparlament ihre Interessenvertretung.

Jugendlichen berühren, diese in angemessener Weise beteiligen sollen und dass Kinder- oder Jugendinitiativen die Gelegenheit erhalten dürfen, eigene Vorschläge und Stellungnahmen in die Kommunalpolitik einzubringen und dass ihnen hierzu auch ermöglicht werden kann, in den gemeindlichen Gremien eine Rede zu halten. Die hessische Kommunalverfassung verwendet den Begriff des Jugendbeirats nicht ausdrücklich, denn auch andere Beteiligungsformen sollen erlaubt sein. Es gibt vergleichbare Institutionen wie z. B. Jugendparlamente, aber auch projektbezogene Modelle wie z. B. die Einrichtung eines Jugendtreffs oder die Gestaltung eines Schulhofs bzw. Spielgeländes.

Es kann nach alledem nicht verwundern, dass die kommunale Selbstverwaltung auch als „**Schule der Demokratie**“ bezeichnet wird. Wer allerdings die Politik zu seinem Beruf machen möchte, der muss die kommunale Ebene nicht verlassen. In Hessen sind bis auf eine Ausnahme alle **Bürgermeister** sowie alle **Landräte** hauptberuflich tätig. Das Amt des kommunalen Spitzenbeamten ist im Hinblick auf die Kompetenzen und die Gestaltungsmöglichkeiten sehr attraktiv. Die **Anziehungskraft dieses Berufs** ist gerade für **junge Menschen** enorm gewachsen, seit 1993 Bürgermeister und Landräte **von den Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar gewählt** werden. Eine Reihe von unter 30-Jährigen waren seitdem bei der Direktwahl erfolgreich; wählbar ist man bereits dann, wenn man am Wahltag 18 Jahre alt ist. **Parteiunabhängigkeit** ist kein Hindernis: Wahlvorschläge für die Direktwahl können auch unmittelbar aus der Bürgerschaft kommen (Einzelbewerbungen); zur Vermeidung von Jux-Kandidaturen ist lediglich eine bestimmte Zahl von Unterstützungssignaturen notwendig.

Die Gemeinde ist der soziale Raum, der den Menschen nach ihrer Familie am nächsten ist. Ob es in der Gemeinde ein möglichst vielfältiges Angebot für unterschiedliche Interessen gibt, hängt entscheidend davon ab, dass sich **möglichst viele Einwohnerinnen und Einwohner** an der kommunalen Selbstverwaltung – in aller Regel nicht wegen des Geldes, sondern der Ehre halber – beteiligen. Dieses Bewusstsein ist in der jüngeren Vergangenheit vor dem Hintergrund der **öffentlichen Finanznot** wieder gewachsen, gerade auch nachdem viele Gemeinden dazu übergegangen sind, ihre Bürgerschaft unmittelbar zu den Schwerpunkten ihres Haushalts zu befragen („**Bürgerhaushalt**“). In Anbetracht der beruflichen Belastung vieler Menschen in der heutigen Arbeitswelt ist gerade das Engagement „aktiver Seniorinnen und Senioren“ besonders gefragt und will-

kommen. Menschen, die mitarbeiten sollen, wollen freilich auch mitgestalten. Die Gemeinden sind daher gut beraten, ihren Einwohnerinnen und Einwohnern die in der Kommunalverfassung vorgesehenen und auf Grund des verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsrechts möglichen **Mitwirkungsmöglichkeiten** auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen. Als Lohn winkt ein ausgeprägtes **Identitätsverhältnis** der Menschen zu ihrer Gemeinde.



Sitzung der Stadtverordneten im Fürstensaal in Fulda.

Weiterführende Informationen bei den kommunalen Spitzenverbänden:

- **Hessischer Städtetag**, Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden
Ansprechpartnerinnen:
Stefanie Schmidt-Heilmann, Sekretariat Geschäftsführung,
Telefon: 0611/1702-12, E-Mail: schmidt-heilmann@hess-staedtetag.de
Kira-Lisa Schmidt, Sekretariat Geschäftsführung
Telefon: 0611/1702-11, E-Mail: schmidt@hess-staedtetag.de
Internet: www.hess-staedtetag.de
- **Hessischer Städte- und Gemeindebund**, Henri-Dunant-Straße 13,
63165 Mühlheim am Main
Ansprechpartner: Bernd Klotz, Öffentlichkeitsarbeit und Neue Medien
Telefon: 06108/6001-35, E-Mail: b.klotz@hsgb.de
Internet: www.hsgb.de
- **Hessischer Landkreistag**, Frankfurter Straße 2, 65189 Wiesbaden
Ansprechpartner: Tim Ruder, Pressesprecher
Telefon: 0611/1706-12, E-Mail: ruder@hlt.de
Internet: www.hlt.de

Publikationsempfehlungen zum Thema:

- Dreßler, Ulrich: Die Spielregeln der Demokratie in den hessischen Gemeinden – 215 Jahre Magistratsverfassung (Band Nr. 11 der Reihe „Blickpunkt Hessen“), <https://hlz.hessen.de/publikationen/publikationsverzeichnis/details/die-spielregeln-der-demokratie-in-den-hessischen-gemeinden-215-jahre-magistratsverfassung/>; 1. Auflage 2022
- Hessische Landesregierung (Hrsg.): Hessisches Gemeindelexikon, <https://www.hessen-gemeindelexikon.de/>; Stand: Januar 2023
- Hessischer Landkreistag (Hrsg.): Die Landkreise und der Hessische Landkreistag – Wirken für die Menschen, https://www.hlt.de/fileadmin/user_upload/Downloads/HLT_70_Jahre_V14.pdf; Stand: Januar 2019
- Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Handkarte Hessen / Deutschland; <https://hlz.hessen.de/publikationen/publikationsverzeichnis/>; Stand: 2021
- Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Hessische Gemeindeordnung – HGO / Hessische Landkreisordnung – HKO inkl. Ergänzungsbeilage mit allen Änderungen; <https://hlz.hessen.de/publikationen/publikationsverzeichnis/>; Stand: 1. April 2022
- Hessische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Verfassung des Landes Hessen und Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; <https://hlz.hessen.de/publikationen/publikationsverzeichnis/>; Stand: Mai 2022
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hrsg.): 50 Jahre Gebietsreform in Hessen (Informationsbroschüre), <https://innen.hessen.de/kommunales>; 1. Auflage 2022

Bildnachweis:

- Landkreis Bergstraße: Titelbild, Seite 12
- Hessischer Städtetag: Seiten 5, 11 unten, 13 oben links, 13 oben rechts, 13 unten rechts, 15 unten, 16–17 unten, 18, 25, 27, Umschlagseite 4
- Hessischer Städte- und Gemeindebund: Seite 19
- Main-Taunus-Kreis: Seiten 13 unten links, 11 1., 2. und 3. von oben
- Stadt Rodgau: Seite 8
- hjwiehr, Mainz: Seite 7
- Fotolia: Seiten 14, 15 oben, 17 oben, 22, 23
- Adobe Stock: Seiten 15 Mitte, 22, 23

Hessische Landeszentrale HESSEN
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/hlzp
www.instagram.com/hessischelandeszentrale/
https://twitter.com/hlz_pb
<https://hessen.social/@hlz>

*Die Wasserspiele in Kassel sind
immer ein Publikumsmagnet für
Menschen aus aller Welt.*

Hessische Landeszentrale
für politische Bildung

