

Kommunalrecht Hessen

Dietlein / Ogorek

2021

ISBN 978-3-406-74755-7

C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen.

[beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://www.beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

B. Weisungsaufgaben

I. Rechtliche Einordnung

Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung (Weisungsaufgaben) sind von Selbstverwaltungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten zu unterscheiden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie der Gemeinde nach § 4 Abs. 1 zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Der Rechtscharakter dieser Weisungsaufgaben ist umstritten. Es kommt eine Einordnung als staatliche Aufgabe, als Selbstverwaltungsaufgabe oder als kommunale Aufgabe sui generis in Betracht. Die Einordnung hat auch prozessuale Folgen. Je nachdem, wie die Weisungsaufgaben eingeordnet werden, bestehen unterschiedliche Rechtsschutzmöglichkeiten. 2

1. Weisungsaufgaben als staatliche Aufgaben

Die ältere Rechtsprechung ordnet Weisungsaufgaben rechtlich den staatlichen Aufgaben zu (vgl. BVerfGE 6, 104 (116) = NJW 1957, 379 (380); VGH Kassel ESVGH 41, 100 (104); Schweer DVBl 1956, 703 (706 ff.)). Diese Zuordnung entspringt dem traditionellen Verständnis der Gegenüberstellung von Selbstverwaltungsaufgaben und staatlichen Aufgaben, grundsätzlich in Form von Auftragsangelegenheiten. 3

Diese Auffassung verkennt allerdings, dass den Aufsichtsbehörden bei Weisungsaufgaben – im Gegensatz zu den Auftragsangelegenheiten – gerade kein uneingeschränktes, gesetzlich nicht näher begrenztes Weisungsrecht zusteht. Vielmehr muss nach § 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 der Umfang des Weisungsrechts gesetzlich festgelegt werden. Durch diese vorherige Festlegung des Weisungsrechts wird die Position der Gemeinde gestärkt (vgl. Lange KommunalR Kap. 11 Rn. 50 mwN). 4

2. Zuordnung zu den Selbstverwaltungsaufgaben

Daneben besteht die Ansicht, Weisungsaufgaben seien dem Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben zuzuordnen (vgl. VerfGH NRW NVwZ 1985, 820 (821); OVG Münster NVwZ-RR 1995, 502; Lange KommunalR Kap. 11 Rn. 46; Ehlers NWVB1 1990, 44 (48); MKS/Tettinger/Schwarz GG Art. 28 Rn. 175). 5

Die Zuweisung zu den Selbstverwaltungsaufgaben wird am ehesten dem monistischen Aufgabenmodell gerecht, welches der HGO zugrunde liegt und welches innerhalb der öffentlichen Aufgaben nicht zwischen verschiedenen Wirkungskreisen unterscheidet. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führt indessen zu den Weisungsaufgaben aus, dass eine Zuordnung dieser Pflichtaufgaben zu den Selbstverwaltungsaufgaben nicht in Betracht kommen dürfte (VGH Kassel NVwZ 1991, 1015 (1017)). Außerdem handelt es sich bei Weisungsaufgaben nicht um „Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“ (vgl. Burgi KommunalR § 8 Rn. 22), sodass eine Einordnung als Selbstverwaltungsaufgabe ausscheidet. 6

3. Kommunale Aufgaben sui generis

Richtigerweise sind die Weisungsaufgaben als eigener Aufgabentypus in Form von Selbstverwaltungsangelegenheiten eigener Art zu behandeln, bei denen es um eine besondere Form der Erfüllung staatlicher Aufgaben durch die Gemeinden geht (so auch OVG Münster OVG 13, 356 (358 ff.) im Jahre 1954). 7

Diese Ansicht trägt den Unterschieden der Weisungsaufgaben sowohl zu den Auftragsangelegenheiten als auch zu den Selbstverwaltungsaufgaben Rechnung. Sie ist auch am ehesten mit der Aussage des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu vereinbaren, dass eine Zuordnung dieser Pflichtaufgaben zu den Selbstverwaltungsaufgaben nicht in Betracht kommen dürfte (vgl. VGH Kassel NVwZ 1991, 1015 (1017)). Der Hessische Verwaltungsgerichtshof führte in dieser Entscheidung weiter aus, dass die Kommunen bei der Erfüllung der übertragenen Aufgabe selbstständige Rechtspersönlichkeiten bleiben. Die Gemeinden haben zwar im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung Weisungen der zuständigen Behörde hinzunehmen, ohne sich dagegen gerichtlich zur Wehr setzen zu können, gegen jede Maßnahme außerhalb des Ermächtigungsrahmens können sie jedoch gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen (vgl. VGH Kassel NVwZ 1991, 1015 (1017); bestätigend VGH Kassel NVwZ-RR 2016, 551). 8

II. Übertragung durch Gesetz

- 9 Nach § 4 Abs. 1 ist eine Übertragung von Weisungsaufgaben nur durch Gesetz möglich. Nach dem Wortlaut ist ein formelles Gesetz verlangt. Der Sinn und Zweck der Regelung spricht jedoch dafür, auch eine Aufgabenübertragung durch Rechtsverordnungen iSv Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zuzulassen (→ § 3 Rn. 5).

III. Umfang des Weisungsrechts

- 10 Der Umfang und die Voraussetzungen des Weisungsrechts müssen nach § 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 gesetzlich festgelegt werden. Nach § 4 Abs. 1 S. 2 soll sich das Weisungsrecht lediglich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. Das bedeutet nicht, dass ein Eingriff in die Einzelausführung in jedem Fall unzulässig ist, stellt aber einen besonderen Begründungsbedarf für solche Eingriffe auf (vgl. RRSSBERS HGO/Stein 106). Grundsätzlich muss den Gemeinden bei der Erfüllung von Weisungsaufgaben ein gewisser Entscheidungsspielraum verbleiben (vgl. Kirchhof VR 1977, 369 (371); zur nordrhein-westfälischen Parallelwirtschaft des § 3 GO NRW RCLK Gemeinde- deO NRW/Paal NRWGO § 3 Erl. III.1; aA Lange KommunalR Kap. 11 Rn. 51).

1. Rechtsaufsicht

- 11 Die Gemeinden unterliegen im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung zunächst der Rechtsaufsicht durch die entsprechenden Aufsichtsbehörden. Die Rechtsaufsicht bezieht sich darauf, ob eine Aufgabe im Einklang mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen ausgeführt wird. Um dies beurteilen zu können, steht der Aufsichtsbehörde ein umfassendes Informationsrecht gegenüber der Gemeinde zu. Der Rechtsaufsichtsbehörde stehen außerdem repressive Aufsichtsmittel, wie eine Beanstandung, eine Anweisung bis hin zu einer Ersatzvornahme zu (vgl. §§ 138 ff.). In präventiver Hinsicht ist ein Genehmigungsvorbehalt oder ein Anzeigenvorbehalt möglich. Es liegt im Ermessen der Aufsichtsbehörde, wie sie im Fall eines festgestellten Verstoßes tätig werden will (vgl. Burgi KommunalR § 8 Rn. 42; Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 23 Rn. 25).

2. Fachaufsicht

- 12 Im Rahmen von Weisungsaufgaben findet neben der dargestellten Rechtmäßigkeitskontrolle in gewissem Umfang auch eine Zweckmäßigkeitskontrolle des Verwaltungshandelns im Wege der (modifizierten) Fachaufsicht statt (vgl. Lange KommunalR Kap. 17 Rn. 187). Im Wege der Fachaufsicht ist es der zuständigen Aufsichtsbehörde möglich, die Gemeinden bei der Aufgabenerfüllung in eine bestimmte Richtung zu lenken bzw. im Nachhinein den gewünschten Weg aufzuzeigen (vgl. Burgi KommunalR § 8 Rn. 34). Zentrales Instrument der Fachaufsichtsbehörden sind dabei Weisungen gegenüber den Gemeinden. Im Rahmen von Weisungsaufgaben müssen sich diese Weisungen allerdings innerhalb des gesetzlich festgeschriebenen Rahmens bewegen. Da kein umfassendes Weisungsrecht, sondern vielmehr ein Weisungsrecht nach Maßgabe der Gesetze besteht, spricht man von einer begrenzten bzw. modifizierten Fachaufsicht.
- 13 Nach § 135 S. 1 soll die Aufsicht des Staats über die Gemeinden sicherstellen, dass die Gemeinden in Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden und dass die im Rahmen der Gesetze erteilten Weisungen befolgt werden. Die allgemein zuständigen Aufsichtsbehörden werden vorbehaltlich spezialgesetzlicher Regelung in § 136 festgelegt.
- 14 Andere Behörden als die zuständigen Aufsichtsbehörden sind nach § 145 S. 1 auf ein Unterrichts-, Besichtigungs-, Prüfungs- und Berichtenforderungsrecht beschränkt, wobei dieses nur im Benehmen mit der zuständigen Aufsichtsbehörde ausgeübt werden darf und zudem nur dann besteht, soweit ihnen dieses nach besonderen gesetzlichen Vorschriften zugewiesen wird. Diese Beschränkung dient dem Schutz der Gemeinde vor Eingriffen von Behörden, welche mit den innergemeindlichen Verhältnissen nicht weitgehend vertraut sind (vgl. Lange KommunalR Kap. 17 Rn. 196; PdK-Hess/Meiß HGO § 145 Rn. 1; SDRR HGO § 145 Rn. 1).

IV. Rechtsschutzmöglichkeiten

Hinsichtlich der Rechtsschutzmöglichkeiten sind verschiedene Fallkonstellationen zu unterscheiden. Gegen Maßnahmen im Rahmen der Rechtsaufsicht kann die betroffene Gemeinde regelmäßig mittels Widerspruch und Anfechtungsklage vorgehen, da sie in ihren Rechten aus Art. 28 Abs. 2 GG betroffen ist und der Aufsichtsbehörde daher als eigener Rechtsträger gegenübersteht. 15

Geht es hingegen um Weisungen innerhalb der (begrenzten) Fachaufsicht, untersteht die Gemeinde der Aufsichtsbehörde als untergeordnete Behörde. Sie ist Teil der Verwaltung und kein eigener Rechtsträger. Mangels Außenwirkung liegt bei diesen Maßnahmen somit kein Verwaltungsakt vor, der mit Widerspruch oder Anfechtungsklage angegriffen werden könnte. Etwas anderes gilt nur, wenn Uneinigkeit bezüglich der Frage besteht, ob die Grenzen der gesetzlich festgelegten Weisungsbefugnis eingehalten wurden, die streitige Maßnahme also nicht nur in den Bereich der Fachaufsicht fällt, sondern darüber hinaus in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde eingreifen könnte. In diesen Fällen können die Gemeinden nach zutreffender Auffassung mit der Anfechtungsklage Rechtsschutz anstreben (vgl. BVerwG DVBl 1995, 744; VGH Kassel NVwZ-RR 2016, 551). 16

V. Aufbringung der Mittel

Nach § 4 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 hat der Gesetzgeber in dem Gesetz, das die Übertragung der Aufgabe anordnet, gleichzeitig die Aufbringung der benötigten Mittel zu regeln. Eine entsprechende Vorgabe findet sich auch in § 3 bezüglich der Übertragung neuer Aufgaben (→ § 3 Rn. 6). Eine Kostenübernahmepflicht des Landes kann der Regelung nicht entnommen werden. Sie hat lediglich eine Erinnerungsfunktion für den Gesetzgeber, eine Regelung bzgl. der Kosten aufzunehmen. Hinsichtlich einer eventuellen Pflicht zur Kostenübernahme ist auf das Konnexitätsprinzip des Art. 137 Abs. 6 S. 2 HessVerf abzustellen. 17

VI. Kräfte und Einrichtungen

Nach § 4 Abs. 1 S. 3 sind die Gemeinden verpflichtet, die zur Erfüllung der übertragenen Weisungsaufgaben erforderlichen Kräfte und Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Sie sind demnach nicht nur formell für die Wahrnehmung der Weisungsaufgaben zuständig, sondern müssen auch dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen Personal- und Sachmittel vorhanden sind. 18

VII. Bestehende Weisungsaufgaben

Es wird schon aus der Bezeichnung in der Übertragungsnorm deutlich, dass es sich bei der übertragenen Aufgabe um eine solche zur Erfüllung nach Weisung handelt. So wird bspw. die Aufgabe der unteren Bauaufsichtsbehörde gem. § 60 Abs. 1 S. 2 der Hessischen Bauordnung (HBO) ausdrücklich als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen. Darüber hinaus zählen zu den Weisungsaufgaben bspw. das Passwesen, das Meldewesen, das Straßenverkehrswesen, das Gewerbewesen, der Denkmalschutz und die Standesämter. 19

C. Auftragsangelegenheiten

Nach § 4 Abs. 2 S. 1 nehmen die Bürgermeister und Oberbürgermeister der Gemeinden die Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden und Kreisordnungsbehörden als Auftragsangelegenheiten wahr. § 4 Abs. 2 S. 2 bestimmt, dass ihnen durch Gesetz darüber hinaus weitere Aufgaben als Auftragsangelegenheiten übertragen werden können. 20

Nach § 4 Abs. 2 S. 4 nimmt der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister die Auftragsangelegenheiten in alleiniger Verantwortung wahr, dh weder der Gemeindevorstand noch die Gemeindevertretung sind in diesen Bereichen entscheidungsbefugt. Dies gilt unbeschadet ihrer Zuständigkeit in haushalts- und personalrechtlichen Angelegenheiten und der Bestimmungen des § 71 über die Abgabe von Verpflichtungserklärungen. Soweit der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister Auftragsangelegenheiten wahrnimmt, unterliegt er als Teil des Verwaltungsapparats einer Neutralitätspflicht und muss sich bspw. jeglicher politischen Meinungsäußerung enthalten (vgl. VGH Kassel NVwZ-RR 2015, 508; 2013, 815). 21

- 22** Das Gesetz, das die Aufgabe auf die Gemeinden überträgt, hat die Aufbringung der Mittel zu regeln. Im Gegensatz zu den Regelungen in § 3 S. 1 und § 4 Abs. 1 S. 1 fehlt hier das Wort „gleichzeitig“. Es ist jedoch kein Grund ersichtlich, der für eine andere Beurteilung als in den genannten Passagen spricht. Insbesondere bezieht sich der Begriff „das Gesetz“ eindeutig auf das Gesetz, welches die Aufgabenübertragung regelt und in dem dann auch die Kostenregelung zu erfolgen hat. Wiederum hat die Gemeinde dafür Sorge zu tragen, dass die erforderlichen Kräfte und Einrichtungen zur Erfüllung der Aufgabe zur Verfügung stehen.
- 23** Die Aufnahme von Auftragsangelegenheiten in die Struktur der Gemeindeaufgaben erfolgte anlässlich der Reform der Gemeindeordnung im Jahr 2005. Der hessische Gesetzgeber verfolgt grundsätzlich ein monistisches Aufgabenmodell, welches innerhalb der öffentlichen Aufgaben nicht zwischen verschiedenen Aufgabentypen unterscheidet, sondern grundsätzlich nur von einem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden ausgeht. Mit der Reform 2005 wurden Auftragsangelegenheiten als möglicher Aufgabentypus neben den Weisungsaufgaben aufgenommen. Der Hessische Gesetzgeber hat sich damit dem dualistischen Aufgabenmodell angenähert.

I. Definition

- 24** Auftragsangelegenheiten werden als originär staatliche Aufgaben verstanden, deren Wahrnehmung den Gemeinden in eigener Zuständigkeit überantwortet wird (vgl. Lange KommunalR Kap. 11 Rn. 25; Maurer/Waldhoff AllgVerwR § 23 Rn. 19). Die Staatlichkeit der Auftragsangelegenheiten ergibt sich daraus, dass die Gemeinde bei der Ausführung trotz der eigenen Zuständigkeit der staatlichen Kontrolle hinsichtlich der Recht- und Zweckmäßigkeit untersteht.

II. Umfang des Weisungsrechts

- 25** Im Rahmen von Auftragsangelegenheiten besteht, im Gegensatz zu den Weisungsaufgaben nach § 4 Abs. 1 (→ Rn. 10), ein umfassendes Weisungsrecht. Wie sich aus dem Wortlaut des § 4 Abs. 3 eindeutig ergibt, dürfen auch Weisungen für den Einzelfall erteilt werden. Wenn es nach den Umständen des Einzelfalls erforderlich ist, besteht darüber hinaus auch ein Selbsteintrittsrecht der zuständigen Aufsichtsbehörde.

1. Rechtsaufsicht

- 26** Im Rahmen der Auftragsangelegenheiten nehmen die Aufsichtsbehörden zunächst – wie auch im Rahmen der übrigen Aufgaben der Gemeinde – eine Rechtmäßigkeitskontrolle des Handelns der Gemeinde vor (→ Rn. 11).

2. Fachaufsicht

- 27** Die Gemeinden unterliegen im Rahmen der Ausführung von Auftragsangelegenheiten auch der Fachaufsicht der entsprechenden Aufsichtsbehörden. Wie sich aus § 4 Abs. 3 ergibt, besteht im Rahmen der Auftragsangelegenheiten ein unbeschränktes Weisungsrecht der Fachaufsichtsbehörden. Diese können Weisungen auch für den Einzelfall erteilen. Erforderlichenfalls können die Fachaufsichtsbehörden im Rahmen der sog. Ersatzvornahme nach § 4 Abs. 3 S. 2 die Befugnisse der ihrer Aufsicht unterstellten Behörde selbst ausüben und ihre eigene Handlung an die Stelle der Handlung der unterstellten Behörde setzen.

III. Rechtsschutzmöglichkeiten

- 28** Nach überwiegender Auffassung steht den Gemeinden gegen staatliche Weisungen im Rahmen von Auftragsangelegenheiten grundsätzlich kein gerichtlicher Rechtsschutz zu. Die Gemeinden werden als Teil der staatlichen Verwaltung tätig. Es fehlt somit an der für einen angreifbaren Verwaltungsakt notwendigen Außenwirkung. Ferner fehlt auch die Klagebefugnis, da Art. 28 Abs. 2 GG nicht eingreift (vgl. insoweit BVerwGE 19, 121 (123); DVBl 1970, 580 (581); 1995, 744 (745); vgl. auch BVerwGE 45, 207 (210 ff.); NJW 1978, 1820; NVwZ 1983, 610 (611); VGH Kassel NVwZ-RR 2016, 551; s. auch Lange KommunalR Kap.

11 Rn. 37 mwN). Dies gilt allerdings nur für solche Weisungen, die sich innerhalb der Weisungskompetenzen hinsichtlich der Wahrnehmung der Auftragsangelegenheiten befinden. Sofern die staatliche Weisung sich auf Angelegenheiten der Selbstverwaltung erstreckt, ist die Gemeinde in ihren eigenen Rechten aus Art. 28 Abs. 2 GG betroffen und die Weisung entfaltet Außenwirkung, sodass grundsätzlich gegen derartige Weisungen im Rahmen der Anfechtungsklage vorgegangen werden kann (vgl. VGH Kassel NVwZ-RR 2016, 551). Das Selbstverwaltungsrecht ist allerdings nicht allein dadurch betroffen, dass eine erteilte Weisung rechtswidrig ist (vgl. BVerwG DVBl 1970, 580 (581); VGH Kassel NVwZ-RR 2016, 551).

IV. Bestehende Auftragsangelegenheiten

Zu den bestehenden Auftragsangelegenheiten gehört neben den in § 4 Abs. 2 S. 1 genannten Aufgaben der örtlichen Ordnungsbehörden bspw. der Katastrophenschutz nach § 25 Abs. 3 HessBKG (Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz v. 14.1.2014, GVBl. 26), die Lebensmittelüberwachung, das Veterinärwesen und der Verbraucherschutz. 29

V. Bestimmung eines ständigen Vertreters

§ 4 Abs. 4 verweist für die „Bestimmung von hauptamtlichen Beigeordneten zu ständigen 30 Vertretern des Bürgermeisters bzw. des Oberbürgermeisters in anderen als den ordnungsbehördlichen Auftragsangelegenheiten“ auf § 85 Abs. 4 HSOG.

Der Zusatz „in der Fassung vom 31. März 1994 (GVBl. I S. 174, 284), zuletzt geändert 31 durch Gesetz vom 21. März 2005 (GVBl. I S. 22)“ wurde durch das Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften (GVBl. 618) gestrichen, da es sich bei dem HSOG um ein allgemein bekanntes Gesetz handelt und ein Vollzitat deshalb entbehrlich ist (LT-Drs. 19/2200, 14).

§ 85 Abs. 4 HSOG eröffnet die Möglichkeit der Bestimmung von hauptamtlichen Beige- 32 ordneten zu ständigen Vertretern des Bürgermeisters bzw. Oberbürgermeisters. Soweit der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister sich nicht vorbehalten hat, selbst tätig zu werden, werden die ständigen Vertreter auch bei Anwesenheit des Bürgermeisters bzw. Oberbürgermeisters an deren Stelle tätig. Sie sind dem Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben verantwortlich. Die Bestellung kann jederzeit widerrufen werden. Die Möglichkeit der Bestimmung eines ständigen Vertreters soll der Entlastung der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister insbesondere größerer Städte dienen.

§ 4a Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern

Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern erfüllen neben den Aufgaben nach § 2 zusätzlich die ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben.

Überblick

Nach § 4a wird zwischen kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern in Form von Sonderstatusstädten (→ Rn. 1) und solchen kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern unterschieden. Die Vorschrift dient der Schaffung eines dritten Typus von Gemeinden neben den kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern und den kreisfreien Städten. Die zusätzlichen Aufgaben (→ Rn. 4 ff.) resultieren dabei nicht unmittelbar aus § 4a, sondern ergeben sich aus anderen Gesetzen und Rechtsverordnungen. Mit der Einstufung als Sonderstatusstadt sind weitere Rechte (→ Rn. 11 ff.) und auch Abweichungen hinsichtlich der Kommunalaufsicht (→ Rn. 13) verbunden.

A. Bedeutung der Norm

I. Sonderstatusstädte

- 1 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“ (Lahn/DillNeuGlG) vom 10.7.1979 (GVBl. 179) wurde § 4a in die Hessische Gemeindeordnung aufgenommen. Durch die Vorschrift wurde neben den kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern (→ § 8 Rn. 2) und den kreisfreien Städten ein Sonderstatus für kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern geschaffen, denen zusätzliche Aufgaben übertragen werden können und welche als Sonderstatusstädte bezeichnet werden.

II. Gebietsreform und Aufwertung der Sonderstatusstädte

- 2 Durch das Lahn/DillNeuGlG wurde nach dessen § 1 Abs. 1 die Stadt Lahn aufgelöst. Geschaffen wurden hingegen die Gemeinden Gießen, Wetzlar, Heuchelheim, Lahnau und Wettenberg. Mit der Aufnahme von § 4a sollte der Status von Gießen, welches vor der Zusammenlegung eine kreisfreie Stadt war, dem ursprünglichen Status angenähert werden. Generell wurden die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern aufgewertet (vgl. RRSSBERS HGO/Euler 111). Zudem wurde der größeren Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden mit einer höheren Einwohnerzahl Rechnung getragen. Kleinere kreisangehörige Gemeinden sollten durch die Reform sowohl finanziell als auch personell entlastet werden. Die kreisangehörigen Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern sollen nur die grundlegenden Aufgaben wahrnehmen.

III. Abfallen der Einwohnerzahl unter den Schwellenwert

- 3 Sofern die Einwohnerzahl (→ § 8 Rn. 2) einer Sonderstatusstadt den Schwellenwert von 50.000 Einwohnern wieder unterschreitet, behält diese dennoch ihren Status. Dies ergibt sich zum einen aus Gründen der Rechtssicherheit, wonach die Sonderstatusstädte unabhängig von der Entwicklung ihrer Einwohnerzahl auf den Sonderstatus vertrauen können müssen, zum anderen ist mit einer Änderung des Status ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden, der neben der Aufgabenwahrnehmung auch Konsequenzen für die Amtsbezeichnungen hat (→ Rn. 12). Ein Verlust des Sonderstatus kann insbesondere dann nicht gewollt sein, wenn sich die Einwohnerzahl der betroffenen kreisangehörigen Gemeinde im Grenzbereich des Schwellenwerts befindet. Deshalb wird § 45 Abs. 1, wonach die Amtsbezeichnungen bei Sonderstatusstädten auch dann weiterhin gelten, solange diese mehr als 45.000 Einwohner hat (→ Rn. 12), auch bezüglich der Kompetenzen von Sonderstatusstädten heranzuziehen sein (vgl. RRSSBERS HGO/Euler 111 f.).

B. Zusätzliche Aufgaben

I. Vorschrift als Ermächtigungsgrundlage für die Übertragung

- 4 Die Sonderstatusstädte nehmen neben den Selbstverwaltungsangelegenheiten (→ § 1 Rn. 12 ff.) nach § 4a zusätzliche Aufgaben wahr, welche diesen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden können. Dabei ergeben sich die zusätzlichen Aufgaben nicht aus § 4a selbst, sondern aus den entsprechenden Ausführungsgesetzen. § 4a dient insoweit jedoch als Ermächtigungsgrundlage für die Übertragung zusätzlicher Aufgaben auf die Sonderstatusstädte.

II. Zusätzliche Aufgaben im Einzelnen

1. Untere Bauaufsichtsbehörden

- 5 Gemäß § 60 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. a der Hessischen Bauordnung (HBO) vom 28.5.2018 (GVBl. 198) nehmen die Sonderstatusstädte die Aufgaben der Bauaufsichtsbehörden als

untere Bauaufsichtsbehörden wahr. Hierbei handelt es sich nach § 60 Abs. 1 S. 2 HBO um eine Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung (→ § 4 Rn. 2 ff.).

2. Ausländerbehörden

Nach § 1 S. 2 der hessischen Ausländerbehörden-Zuständigkeitsverordnung (AuslBeh-ZustVO) vom 4.6.2018 (GVBl. 251) ist ua den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern die Aufgabenwahrnehmung der Ausländerbehörden durch die örtlichen Ordnungsbehörden zugewiesen. **6**

3. Schulträgerschaft

Durch Art. 2 § 4 Lahn/DillNeuGlG wurde den Sonderstatusstädten die Möglichkeit zur Schulträgerschaft eröffnet. Dies wurde durch § 138 Abs. 2 des Hessischen Schulgesetzes (HSchG) vom 1.8.2017 (GVBl. 150) dahingehend ausgeführt, dass die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim Träger der Schulen sind, soweit nicht andere Schulträger Schulen in ihren Gebieten unterhalten. Die Schulträgerschaft begründet zwar eine Kostenlast für Schulentlassungsuntersuchungen und zahnärztliche Untersuchungen von Schülerinnen und Schülern, jedoch keine Kostenlast für die Einschulungsuntersuchungen, da diese einen Teil der öffentlichen Gesundheitspflege darstellen, welchen den Landkreisen und kreisfreien Städten als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen ist (vgl. VGH Kassel BeckRS 2013, 50622). **7**

4. Sicherung des Angebots zur Weiterbildung

Nach §§ 3, 9 des Gesetzes zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz – HWBG) vom 25.8.2001 (GVBl. 370) nehmen die Sonderstatusstädte die Sicherung eines bedarfsdeckenden Angebots an Lehrveranstaltungen zur Weiterbildung wahr. **8**

5. Örtliche Träger der Kriegsofferfürsorge

Bis zum 5.12.2012 waren die Sonderstatusstädte nach § 1 des Hessischen Gesetzes zur Durchführung der Kriegsofferfürsorge (DGKOF) vom 9.11.2012 (GVBl. 478) auch örtliche Träger der Kriegsofferfürsorge. Nunmehr übernimmt diese Aufgabe der Landeswohlfahrtsverband Hessen, § 1 Abs. 1 S. 1 DGKOF vom 26.11.2012. **9**

6. Träger der Grundsicherung auf Antrag

Nach § 2 Abs. 1 des Hessischen OFFENSIV-Gesetzes (HOFFG) vom 20.12.2004 (GVBl. 488) können die Landkreise auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden die den Landkreisen als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende obliegenden Aufgaben nach § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II ganz oder teilweise durchführen und dabei selbstständig entscheiden. **10**

C. Sonstige Rechte und Kommunalaufsicht

I. Wahl der Mitglieder der Regionalversammlung

Die Mitglieder und die stellvertretenden Mitglieder der Regionalversammlungen werden gem. § 15 Abs. 1 des Hessischen Landesplanungsgesetzes (HLPG) unter anderem von den Vertretungskörperschaften der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern gewählt. Die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern wählen dabei jeweils ein Mitglied, das auf die vorgesehene Zahl der Mitglieder des entsprechenden Landkreises angerechnet wird. **11**

II. Amtsbezeichnungen

Nach § 45 Abs. 1 S. 1 trägt der Bürgermeister von kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern die Amtsbezeichnung „Oberbürgermeister“. Die Amtsbezeichnung **12**

für den Ersten Beigeordneten lautet in diesem Fall „Bürgermeister“. Diese Amtsbezeichnungen gelten nach § 45 Abs. 1 S. 2 weiter, solange die Zahl von 45.000 Einwohnern nicht unterschritten wird.

III. Kommunalaufsicht

- 13 Bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern nimmt nach § 136 Abs. 2 der Regierungspräsident die Kommunalaufsicht wahr. Obere Aufsichtsbehörde ist der Minister des Innern. Auch hier gilt, dass die aufsichtsbehördliche Zuständigkeit des Regierungspräsidenten erhalten bleibt, solange die Zahl von 45.000 Einwohnern nicht unterschritten wird (→ Rn. 12).

§ 4b Gleichberechtigung von Frau und Mann

¹Die Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Frau und Mann ist auch eine Aufgabe der Gemeinden. ²Durch die Einrichtung von Frauenbüros oder vergleichbare Maßnahmen wird sichergestellt, dass die Verwirklichung dieses Auftrages auf der Gemeindeebene erfolgt. ³Dieser Aufgabenbereich ist von einer Frau wahrzunehmen und in der Regel einem hauptamtlichen Wahlbeamten zuzuordnen.

Überblick

Die Vorschrift des § 4b S. 1 hat lediglich eine klarstellende Funktion (→ Rn. 4), da sie auf den Verfassungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 GG Bezug nimmt. Demgegenüber kommt § 4b S. 2 und 3 eine eigenständige rechtliche Bedeutung zu. Durch die gesetzgeberisch vorgegebenen Maßnahmen soll auf Gemeindeebene die Gleichberechtigung von Frau und Mann verwirklicht werden (→ Rn. 5). Der hiermit verbundene Handlungsauftrag stellt – trotz des verbleibenden Ausgestaltungsspielraums (→ Rn. 6) – einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar (→ Rn. 13 ff.).

A. Bedeutung der Norm

- 1 § 4b wurde durch das Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 20.5.1992 (GVBl. 170) in die Hessische Gemeindeordnung eingefügt. Die Norm trägt dem Gedanken des Art. 3 Abs. 2 GG Rechnung und soll die Verwirklichung des Verfassungsauftrages der Gleichberechtigung von Frau und Mann auf der Gemeindeebene sicherstellen. Zwar kommt § 4b S. 1 ebenso wie § 11a (→ § 11a Rn. 1) lediglich deklaratorische Bedeutung zu. Es wird jedoch die Bedeutung der Verwirklichung des Verfassungsauftrages auch auf der untersten Ebene staatlichen Handelns bekräftigt. Die Regelungen in § 4b S. 2 und 3 haben eine eigenständige normative Bedeutung, da durch diese die Art und Weise der Verwirklichung des Verfassungsauftrages in einigen Punkten vorgegeben wird.
- 2 Auch in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer finden sich vergleichbare Vorschriften, die eine Förderung der Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frau und Mann fordern (vgl. § 5 GO NRW, § 64 Abs. 2 SächsGemO, § 2 Abs. 3 SchlHGO). In Hessen wird § 4b durch die Vorschriften des Hessischen Gleichberechtigungsgesetzes (HessGlG) vom 20.12.2015 (GVBl. 637) ergänzt (→ Rn. 12).

B. Das Verhältnis zum Verfassungsauftrag

I. Verfassungsauftrag

- 3 Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG stellen einen einheitlichen Regelungskomplex dar (vgl. BeckOK GG/Kischel GG Art. 3 Rn. 183). Aus Art. 3 Abs. 2 GG resultiert sowohl ein Gleichberechtigungsgesetz, das sich auf die Gegenwart bezieht, als auch ein Auftrag für die Zukunft, die Gleichberechtigung von Frau und Mann durchzusetzen (vgl. BVerfGE 85, 191 (207) = NJW 1992, 964 (965); BVerfGE 92, 91 (109) = NJW 1995, 1733 (1734)). Der