



Die Landrätin als Behörde  
der Landesverwaltung

Landkreis Gießen, Postfach 11 07 60, 35352 Gießen

Stadt Hungen  
Kaiserstraße 7  
35410 Hungen

Per E-Mail: [Stadtverordnetenvorsteher@hungen.de](mailto:Stadtverordnetenvorsteher@hungen.de)  
[rwengorsch@hungen.de](mailto:rwengorsch@hungen.de)



HESSENS MITTE • WISSEN  
WIRTSCHAFT & KULTUR

Fachdienst Aufsichts- und  
Ordnungswesen (FD 14)  
Ralf Sinkel  
Bachweg 9  
Raum UG 1  
35398 Gießen  
Telefon 0641 9390-2212  
Fax 0641 9390-2239  
[ralf.sinkel@lkgi.de](mailto:ralf.sinkel@lkgi.de)  
[www.lkgi.de](http://www.lkgi.de)

Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Mein Zeichen	Datum
	15.11.2023	14/001-00/8	13.09.2024

## Allgemeine Kommunalaufsicht

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Hungen hat auf Antrag der Fraktion Pro Hungen einen Akteneinsichtsausschuss gebildet, der sich mit der Bodenbevorratung in Bezug auf das Gewerbegebiet Hungen Süd befassen sollte.

Die Stadtverordnetenversammlung nahm nach Abschluss der Arbeiten des Akteneinsichtsausschuss dessen Bericht in der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 07.11.2023 zur Kenntnis. Gleichzeitig hat sie den Beschluss gefasst, „...den Abschlussbericht der Kommunalaufsicht zur weiteren Prüfung vorzulegen.“ Dies geschah mit E-Mail vom 16.11.2023.

Mit Schreiben vom 30.11.2023 bestätigte ich den Eingang des Schreibens, forderte Unterlagen nach, bat um Konkretisierung Ihres Eingabebegehrs, klärte Sie umfassend über die von der Stadtverordnetenversammlung ggf. in eigener Verantwortung zu veranlassenden Handlungen auf und bat Sie, zum 28.02.2024 über die Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung bzw. Fortgang des Verfahrens zu berichten.

Mit Schreiben vom 13.12.2023 wurden mir weitere Unterlagen vorgelegt. Daneben unterrichteten Sie mich mit E-Mail vom 25.01.2024 darüber, dass der Ältestenrat der Stadt Hungen in seiner Sitzung am 16.01.2024 das Eingabebegehren in der Weise konkretisiert hat, als gebeten wird zu prüfen, ob „das Verfahren“ rechtmäßig erfolgt ist oder ob es in dem Verfahren Unregelmäßigkeiten gegeben hat.

Zwischenzeitlich habe ich erfahren, dass aufgrund anonymer Anzeigen ein staatsanwaltliches Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde. Dies wurde mit Verfügung vom 21.05.2024 eingestellt.

...2

Landkreis Gießen  
Die Landrätin  
Postfach 11 07 60  
35352 Gießen

Telefon 0641 9390-0  
Fax 0641 33448  
E-Mail [info@lkgi.de](mailto:info@lkgi.de)  
Internet [www.lkgi.de](http://www.lkgi.de)

Konten der Kreiskasse Gießen  
Sparkasse Gießen IBAN DE34 5135 0025 0200 5033 67  
Volksbank Mittelhessen IBAN DE74 5139 0000 0000 1068 01  
Postbank Frankfurt IBAN DE82 5001 0060 0032 8786 01



Zum Gesamtvorgang verweise ich auf mein Schreiben vom 30.11.2023, dessen Inhalt den Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung und des Magistrates bekannt gegeben worden sein müsste. Hierin hatte ich im Zusammenhang mit der Eigenverantwortlichkeit der Gemeinde darauf hingewiesen, dass die Stadtverordnetenversammlung eine mit § 77 HGO festgeschriebene Handlungsrolle hat, nämlich in eigener Verantwortung Ansprüche gegen den Magistrat als Organ oder gegen einzelne Mitglieder, dazu zählt auch der Bürgermeister, geltend zu machen. Zur Geltendmachung zählt auch die Ermittlung im Vorfeld. Der hierzu erbetene Bericht liegt mir bis heute nicht vor.

Hinsichtlich einer Bewertung der Rechtslage kann ich Ihnen folgendes Prüfergebnis mitteilen:

Im Mittelpunkt der Prüfung Ihrer Eingabe steht die Frage, ob die Beschlusslage der Stadtverordnetenversammlung mit den rechtlichen Vorgaben der HGO vereinbar ist und einzelne, zusammenhängende Handlungen ebenfalls im Einklang mit der HGO stehen.

Nicht bewertet werden mögliche Mängel zu dem Zustandekommen des Akteneinsichtsausschusses und dessen Aufgabenstellung.

Grundlage der Bewertung ist der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 19.03.2015. Dem Beschluss lag die Beschlussvorlage 2015/24 zu Grunde.

Die in der Stadtverordnetenversammlung zur Entscheidung stehende Angelegenheit „Bodenbevorratungsvereinbarung mit der HLG für das geplante Gewerbegebiet -An der Halde in Trais-Horloff/Inheiden“ ist unstrittig eine Angelegenheit, die in die Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung fällt. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Angelegenheit der ausschließlichen Zuständigkeit der Stadtverordnetenversammlung nach § 51 HGO, sondern um eine nach § 50 Abs. 1 Satz 1 HGO. Angelegenheiten nach dieser Vorschrift können delegiert werden, wovon die Stadtverordnetenversammlung teilweise Gebrauch gemacht hat. Sie hat im Zusammenhang mit einem bestehenden Grundlagenvertrag vom 07.08.1980 mit der Hessischen Landgesellschaft mbH Kassel (HLG) beschlossen, Grundstücke anzukaufen, die in einer Anlage 20 genannt sind. Damit hat die Stadtverordnetenversammlung den äußeren Rahmen für die Bodenbevorratung rechtmäßig geschaffen. Dies erscheint im Kontext zu der bestehenden vertraglichen Regelung mit der HLG auch als sachgemäß, weil der Grundlagenvertrag in § 2 Abs.1 einen selbstständigen Vollzug durch die HLG vorsieht, und zwar auf einem Gebiet, das zuvor im Einvernehmen zwischen Stadt Hungen und HLG festgelegt wird. Die Gebietsfestlegung wurde insoweit rechtmäßig von der Stadtverordnetenversammlung getroffen.

Darüber hinaus enthält der Beschluss Textpassagen, die interpretationsfähig sind, und zwar in der Weise, wie der Beschluss zu vollziehen ist. Hierin kann durchaus eine sachlogische Delegation gesehen werden.

Beschlossen wurde, dass die „...Anlage 20 mit darin aufgeführten Grundstücken abzuschließen ist“. Damit formuliert die Stadtverordnetenversammlung Ihren Willen und definiert das Gebiet, das im Rahmen des bestehenden Grundlagenvertrages (§ 2 Abs. 1) mit der HLG festzulegen ist und in dem die HLG Landankäufe durchführen soll.

Widersprüchlich ist jedoch, wie die Stadtverordnetenversammlung einen Flächenankauf nach Bedarf durch die HLG vollzogen wissen will, und zwar „...nur in enger Abstimmung mit der Stadt Hungen...“, wenn sie im Grundlagenvertrag mit der HLG eine Gebietsfestlegung trifft, im Rahmen derer dann die HLG selbstständige Ankäufe tätigt, ohne dass es weitere Beschlüsse der Stadt Hungen als Zwischenschritts bedarf.

Festzustellen ist daher, dass der Beschluss Widersprüche enthält und es insoweit an einer hinreichenden inhaltlichen Bestimmung mangelt.

Im Wissen um diesen Grundlagenvertrag, der mehrfach erfolgreich zur Anwendung gekommen ist, wie sich aus der Beschlussvorlage erlesen lässt, muss angenommen werden, dass der Stadtverordnetenversammlung die erforderliche Gebietsfestlegung aus der Anlage 20 bekannt und bewusst war. Gestützt wird diese Annahme aus der Formulierung des Absatzes 1 Satz 2 der Begründung zur Vorlage 2015/24, der Bezug auf den Bodenbevorratungsvertrag mit der HLG nimmt und auf den Abschluss der Anlage 20 eingeht. Durch den letzten Absatz der Beschlussbegründung wird das Verfahrensprocedere dargestellt, nämlich, dass alle potentiellen Flächen in die Anlage 20 einbezogen wurden, damit die HLG für einen weiteren Bedarf an sukzessiven Flächenankäufen keine ständig neuen Bodenbevorratungsanlagen mit der Stadt Hungen und der damit erforderlichen Genehmigung durch das Land Hessen abschließen muss. Dies entspricht auch der bisherigen gelebten Anwendung des Vertrages mit der HLG vom 07.08.1980. Damit verhält sich die Stadt Hungen vertragstreu, denn nach § 2 des Vertrages legt die Gemeinde im Einvernehmen mit der HLG Gebiete fest, in denen die HLG Landankäufe durchführen soll.

Auf eine Delegation der Entscheidung zur Veränderung des festgelegten Gebietes verzichtet die Stadtverordnetenversammlung, so dass der Ankauf von Grundstücken zu vollziehen war.

Die verfahrensmäßigen Einschränkungen „...in enger Abstimmung mit der Stadt Hungen gemäß Beschlussfassung des Magistrates...“ im zweiten Teil des Beschlusstextes vom 19.03.2015 erscheinen im Kontext zu den Anforderungen an eine rechtmäßige Beschlussdelegation als angreifbar. Delegationsentscheidungen, die im Ermessen der Stadtverordnetenversammlung liegen, sind regelmäßig mit nachvollziehbaren Umschreibungen der wahrzunehmenden Tätigkeiten unumgängliche Voraussetzung, um spätere Streitigkeiten zu vermeiden. Hieran ermangelt es, da die gewählte Formulierung ungenau ist und sie insbesondere im Widerspruch zu dem außenwirksamen Grundlagenvertrag mit der HLG steht. So bleibt jedenfalls unklar welche „Beschlussfassung vom Magistrat“ im vorletzten Absatz des Beschlusstextes als notwendig erachtet wird, wenn die Grundstücksankäufe durch die HLG gerade ohne weiteres Zutun der Stadt Hungen getätigt werden sollen.

Bei meiner Rechtsaufsicht habe ich insbesondere wegen der Wahrung der kommunalen Selbstverwaltung darauf zu achten, dass keine Zweckmäßigkeitskontrolle zu erfolgen hat. Insoweit habe ich keine eigenen Erwägungen zu der Delegationsentscheidung anzustellen und damit den Willen der Stadtverordnetenversammlung zu ersetzen und dies als Maßstab für eine Rechtmäßigkeitsprüfung aller anschließenden Handlungen zu nehmen. Zur Vermeidung von Wiederholungen verweise ich auf meine ausführlichen Hinweise in meinem Schreiben vom 30.11.2023.

Insoweit muss davon ausgegangen werden, dass bis zu einer veränderten Beschlusslage über das bis dahin bauplanungsrechtlich, festgesetzte Gewerbegebiet, ein Flächenankauf vom Willen der Stadtverordnetenversammlung gedeckt war. Zu einer solchen Veränderung der Bauleitplanung soll es durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung am 13.12.2022 durch Herausnahme unterschiedlicher Flurstücke gekommen sein (Seite 2, Abs. 2 des Abschlussberichtes des Akteneinsichtsausschusses, ohne Beleg der Beschlussvorlage oder des Beschlusses). Bis dahin hat die Stadtverordnetenversammlung den Grundstückserwerb durch ihren Beschluss vom 19.03.2015 und dem Grundlagenvvertrag vom 07.08.1980 aus der Hand gegeben. Diese Annahme wird dadurch bestätigt, dass die Stadtverordnetenversammlung in ihrer Sitzung vom 11.12.2018 beschlossen hat, „...die mit der HLG abgeschlossene Bodenbevorratungsvereinbarung der Anlage 20 ... um die nachfolgenden Parzellen zu ergänzen“ und weiter heißt es „die Flächen sollen zur Erweiterung des geplanten Industrie- und Gewerbegebietes an der Halte in Trais-Horloff/Inheiden erworben werden“ (Beschluss vom 11.12.2018, Vorlagen-Nr. 2018/240, Beschlussvorlage ohne Beleg). Hieraus muss angenommen werden, dass die Stadtverordnetenversammlung den Ankauf der in Anlage 20 genannten Grundstücke fortgesetzt und durch den neuerlichen Beschluss ergänzt wissen will.

Erst mit Herausnahme von Grundstücken aus dem beplanten Gebiet in der Bauleitplanung durch Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 13.12.2022 darf angenommen werden, dass wesentliche Änderungen eintraten, die ggf. ein geändertes Grundstücksankaufverhalten der Stadt Hungen begründen konnten. Hierzu hätte es dann aber dennoch zur Bestimmtheit eines ausdrücklichen Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung bedurft.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass die unterschiedlichen Sichtweisen zur Auslegung eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung, die zur Einsetzung eines Akteneinsichtsausschusses führten, auf die Formulierung eines unbestimmten Willens der Stadtverordnetenversammlung zurückzuführen sind. Verbesserungspotential mag man darin sehen, dass der Magistrat, dem die Vorbereitung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung obliegt, künftig Beschlussformulierungen so vorbereitet, dass Auslegungsfragen möglichst nicht entstehen.

Darüber hinaus wird auch deutlich, dass die Grundsätze eines sachgemäßen internen Kontrollsystems (IKS) in der Vergangenheit nicht ausreichend Beachtung gefunden ha-

ben. Als ein wesentlicher Teil des IKS ist das Vertragsmanagement anzusehen. Das Vertragsmanagement erfasst alle Vertragsabwicklungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer und beinhaltet alle Tätigkeiten, die sich mit der Entwicklung, Verwaltung, Anpassung, Abwicklung und Fortschreibung aller Verträge beschäftigen.

Ein entwickeltes IKS stellt sicher, dass Beschlüsse im Einklang mit bestehenden Verträgen stehen. So hätte ein prüfender Abgleich des Beschlussvorschlages und seiner dahinterliegenden Intention mit dem bestehenden Grundlagenvertrag mit der HLG erfolgen müssen. Hierin sehe ich einen Handlungsauftrag für die Organe der Stadt Hungen.

Offen bleibt aufgrund fehlender Informationen, ob und wie die Unterrichtung der HLG an die Stadt Hungen über den Stand der Ankaufsverhandlungen und Ankäufe gemäß § 5 des Grundlagenvertrages erfolgte. Insoweit sind hier Versäumnisse in der Aktenführung zu erkennen, die im Bereich der Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsganges der Verwaltung liegen. Diese obliegen dem Bürgermeister.

Offenbleiben muss ebenfalls, ob der Bürgermeister verpflichtet gewesen wäre, einzelne Vollzugshandlungen zu Grundstücksgeschäften, mit deren Umsetzung die HLG beauftragt wurde, dem Magistrat zu berichten. Aus den gängigen Rechtsgrundlagen der Stadt Hungen, wie Hauptsatzung, Haushaltssatzung oder Geschäftsordnung für den Magistrat lässt sich keine unmittelbare Verpflichtung ableiten, so dass in diesem Zusammenhang von einer Akzeptanz im Rahmen gängiger Praxis auszugehen ist. Ohne in das Recht auf Selbstverwaltung der Stadt Hungen eingreifen zu wollen, merke ich an, dass es durchaus angezeigt scheint, entsprechende Berichts- bzw. Kontrollmechanismen zu etablieren.

Letztlich zeigen die unterschiedlichen Sichtweisen innerhalb der Stadtverordnetenversammlung auch auf, dass die Organe der Stadt Hungen die Regeln ihrer Zusammenarbeit beleuchten sollten. In diesem Zusammenhang sind Lösungen im Spannungsfeld zwischen Überwachungsrecht der Stadtverordnetenversammlung (§ 50 Abs. 2 HGO) und der Unterrichtungspflicht des Magistrates (§ 50 Abs. 3 HGO) zu finden. Der Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht steht angesichts der Eigenverantwortlichkeit der Kommune an der Stelle kein wertendes Urteil zu. Es kann dahinstehen, ob es die Pflicht des Magistrates gewesen wäre, die aus § 5 des Grundlagenvertrages vorzulegende Grundstücksübersicht der Stadtverordnetenversammlung zur Kenntnis zu reichen oder ob dies dem Bereich des Fragerechts der Stadtverordnetenversammlung zuzuordnen ist.

Aus diesem Grund rate ich der Stadt Hungen, ein geeignetes Verfahren zum Beschlussvollzug zu etablieren.

Dem Schlusssatz im Abschlussbericht des Akteneinsichtsausschuss konnte ich entnehmen, dass der Ausschuss bereits Aspekte erkannt hat, die eine Anpassung von Regelungen erfordern. Den vorgelegten Unterlagen der Stadtverordnetenversammlung konnte ich jedoch nicht entnehmen, wie die Stadtverordnetenversammlung diese Anregung be-

urteilt. Sofern Sie planen, die Empfehlungen aus dem Akteneinsichtsausschuss aufzugreifen, rate ich dringend dazu, auch die vorgenannten Handlungsempfehlungen zu thematisieren.

Insoweit stelle ich fest, dass ich aufgrund der vorgelegten Unterlagen keinen konkreten aufsichtsrechtlichen Handlungsbedarf erkennen kann.

Abschließend bleibt mir der Verweis auf mein Schreiben vom 30.11.2023 und die Wiederholung meiner darin aufgegebenen Bitte, über Ihre Entscheidung schriftlich zu berichten. Ich gehe davon aus, dass mir der Bericht bis zum 31.10.2024 vorliegt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Anita Schneider', written in a cursive style.

Anita Schneider  
Landrätin