

# Vorwort

Nach dem Erscheinen der Voraufgabe im April 2012 hat der Hessische Landtag das Kommunalrecht einigen – teilweise gravierenden – Änderungen unterzogen (dazu unter I.). Die neben der Flüchtlingsunterbringung die Kommunalpolitik (auch heute noch) beherrschenden Themen „Schuldenbremse“ und „Energiewende“ sind allerdings schon im Jahr 2011 aufgekommen (dazu unter II.). Um die jüngeren Entwicklungslinien des Kommunalrechts wirklich nachvollziehen zu können, empfiehlt sich ein noch weiterer Rückblick bis zum Jahr 1999 (dazu unter III.); seit jenem Jahr ist die CDU konstant in allen Landesregierungen vertreten. Schließlich ist die (überfällige und in der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung vom 23.12.2013 auch thematisierte) Modernisierung der Landesverfassung für die Kommunen von besonderem Interesse (dazu unter IV.).

## I. Neuerungen seit der Voraufgabe 2012

### 1. Ausstieg aus der Schuldenspirale

Mit dem Kommunalen **Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012** hat sich der Gesetzgeber den konsolidierungsbedürftigen Kommunen angenommen, solchen also, „die die angehäuften (Kassen-)Kreditvolumina aus eigener Kraft kaum mehr in einem nennenswerten Umfang werden zurückführen können“ (LT-Drs. 18/5317 S. 1). Diese Situationsanalyse gilt nach dem Schutzschirmgesetz für nahezu ein Viertel der hessischen Gemeinden (92 von 426) und für zwei Drittel der hessischen Landkreise (14 von 21)! Diesen Kommunen hat das Land staatliche Hilfe mit originären Landesmitteln angeboten; bei Inanspruchnahme mussten diese sich allerdings im Gegenzug verpflichten, ihre Haushaltswirtschaft mit vertraglich festgelegten Maßnahmen zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder zum dauerhaften Ausgleich (zurück) zu führen. Vor allem aber unterstehen die 80 kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern zukünftig (bis zur finanziellen Gesundung) der unmittelbaren Finanzaufsicht des jeweils zuständigen Regierungspräsidiums. Wegen der Bedeutung der Zuständigkeitsverla-

## Vorwort

gerung für alle Rechtsanwender werden die 80 betroffenen Gemeinden in einer Fußnote zu § 136 HGO aufgeführt.

Auch auf der untergesetzlichen Ebene hat das Land im Rahmen der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen, also auch und gerade über die (defizitären) Nicht-Schutzschirmkommunen, die Zügel (erneut) angezogen. Die **Hinweise des Innenministeriums vom 1. Oktober 2013 zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften in der HGO** (StAnz. S. 1295) enthalten entsprechende Gesetzesauslegungen. Am 3. März 2014 gab das Hessische Innenministerium **Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie über die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und die Handhabung der staatlichen Finanzaufsicht** vom 6. Mai 2010 (vgl. dazu nachfolgend unter II.) heraus. Diese Hinweise, von Kritikern als „Rosenmontags-Erlass“ bezeichnet, stehen auf der Homepage des Innenministeriums ([www.hmdis.hessen.de](http://www.hmdis.hessen.de)) zur Ansicht und zum Ausdruck bereit. In dem Erlass werden insbesondere die folgenden Probleme angesprochen: Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts, Aufstellung der Eröffnungsbilanz und Ausschöpfung der Einnahmepotentiale in defizitären Kommunen. Dass in vielen (meist kleineren) Gemeinden fünf Jahre nach dem gesetzlichen Stichtag 1.1.2009 immer noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt wurde, ist in Anbetracht der (fast) flächendeckenden freiwilligen Entscheidung für die Doppik kaum fassbar, nach dem Erlass des Innenministeriums jedenfalls nicht länger hinnehmbar. Entsprechendes gilt insbesondere auch für den Verzicht auf eine gemeindliche Straßenbeitragsatzung, zumal der Hessische Landtag bereits mit Gesetz vom 21.11.2012 (GVBl. S. 436) auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände als Alternative zum einmaligen (wegen seiner Höhe bei den Bürgern besonders unbeliebten) Straßenbeitrag den wiederkehrenden Straßenbeitrag eingeführt hat. Mit dem **Erlass vom 29. Oktober 2014 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2018** (in StAnz. S. 982) – nach seinem Empfangsdatum 1 Tag später bisweilen auch als „Welterspartags-Erlass“ bezeichnet – hat das Hessische Innenministerium den Haushaltsausgleich bis spätestens zum Haushaltsjahr 2017 gefordert. In allen Fällen, in denen der Haushaltsausgleich erst später erreicht werden soll, bedürfen bei kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern die künftigen Haushaltsgenehmigungen des jeweiligen Land-

rats des Einvernehmens des Regierungspräsidenten. Diese Vorgaben wurden ein Jahr später erneuert und erhärtet mit dem **Erlass vom 21. September 2015 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2019** (in StAnz. S. 999. Durch Fußnoten in Teil D und Teil E dieser Textausgabe (HGO und HKO) werden die genannten und noch weitere Verwaltungsvorschriften des Hessischen Innenministeriums – wie schon bei den beiden Voraufgaben dieses Buches – an den zahlreichen Stellen erläutert, wo sie sich auf die Gesetzesauslegung und den Gesetzesvollzug auswirken.

Die kommunale Freude über das **Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013** (in HSGZ 2013 S. 210) hielt nicht lange an. Mit diesem Urteil hatte das Hessische Verfassungsgericht das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 korrigiert, mit dem der jährliche Finanztransfer vom Land auf die Kommunen um rund 360 Mio. Euro „korrigiert“ worden war. Das Gericht schrieb dem Land zwar ins Stammbuch, dass es seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkomme, wenn es die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kenne. Auf dem Weg zu einem bedarfsgerechten Finanzausgleich hat die Landesregierung Bouffier/Al Wazir jedoch bereits im September 2014 anlässlich einer ersten Modellberechnung klargestellt, dass sich der finanzielle Bedarf der Kommunen basierend auf einer systematischen Erfassung und Bewertung der ihnen vom Land zur Pflicht gemachten Aufgaben allenfalls in der Höhe des bisherigen Finanztransfers bewege. (Zur Novelle des Finanzausgleichsgesetzes im Sommer 2015 vgl. unten 6.).

Viele Kommunen machen daher geltend, das Land saniere sich vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse auf Kosten seiner Gemeinden. Dabei muss allerdings fairerweise im Auge behalten werden, dass das Land selbst in der jüngeren Vergangenheit nun schon zweimal die Grunderwerbsteuer angehoben hat, es also keineswegs allein den Kommunen überlässt, den Bürgern die unangenehme Nachricht von Abgabe-Erhöhungen zu überbringen. Außerdem wird die schwarz-grüne Koalition die Beamtinnen und Beamten durch in der Koalitionsvereinbarung bereits festgelegte Null-Prozent- und Ein-Prozentrunden in den nächsten Jahren von der allgemeinen Einkommensentwicklung abkoppeln während ihnen weiterhin eine

## Vorwort

höhere Wochenarbeitszeit als dem Tarifpersonal zugemutet wird; auch insofern geht das Land also der unmittelbaren Konfrontation mit Bürgerinnen und Bürgern bzw. Wählerinnen und Wählern nicht aus dem Weg.

2. Mit dem Änderungsgesetz vom 21. November 2012 wurde auch das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit geändert. Die Unternehmensform „Kommunale Anstalt“, die den Gemeinden und Landkreisen erst mit der Kommunalrechtsnovelle 2011 zur Verfügung gestellt wurde, wird als weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form etabliert (**Gemeinsame kommunale Anstalt**). Nach wie vor ist die Landesregierung, auch in schwarz-grüner Zusammensetzung, davon überzeugt, dass sich durch kommunale Zusammenarbeit – ggfs. gipfelnd in freiwilligen Fusionen – die Verwaltungskraft der Kommunen an die stetig wachsende Verwaltungslast anpassen lässt, auch wenn sich der Bevölkerungsrückgang in einigen Regionen des Landes immer deutlicher abzeichnet.

3. Im Rahmen der (großen) **Dienstrechtsreform vom 27. Mai 2013** (GVBl. S. 217, 367), die als wesentliche Neuerung das Altersgeld für (freiwillig) aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Beamte – auch Wahlbeamte – beinhaltete, wurde § 130 HGO redaktionell überarbeitet.

4. Eines der ersten Gesetze der neuen schwarz-grünen Regierungskoalition war das **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 18. Juli 2014** (GVBl. S. 178). Ziel dieses Änderungsgesetzes war, die Energiewende durch erneute Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips in § 121 HGO zu erleichtern. Nach dem in der Tat sehr vorsichtigen ersten Anlauf im Jahr 2011 (vgl. dazu nachfolgend unter II.) hatten die hessischen Kommunen ernüchert feststellen müssen: „Es bleibt dabei, kein Nachbarland unterwirft seine Kommunen einem derart strikten Subsidiaritätsprinzip gerade für den Bereich der Energieversorgung.“ Es bleibt im Interesse der Abwehr der in Fukushima im März 2011 so überaus deutlich gewordenen Strahlungsgefahr und vor allem der Vermeidung des Atommülls, für den immer noch kein Endlager gefunden wurde, zu hoffen, dass der nun nochmals überarbeitete § 121 HGO den hessischen Kommunen dabei behilflich sein kann, die ihnen allseits zuerkannte zentrale Rolle bei der Energiewende zu erfüllen.

5. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158) hat die schwarz-grüne Koalition zwei weitere zentrale Punkte ihrer Koalitionsvereinbarung umgesetzt, nämlich die **Aufhebung aller Altersgrenzen für kommunale Wahlbeamte** (zurückgehend auf den Beschluss des CDU-Parteitag vom 6.7.2013) und die Abschmelzung der Wahlbeamtenversorgung (zurückgehend auf die stete Kritik der Grünen: „Luxusversorgung“). Der Zeitdruck, den die Koalition bei dieser Novelle entfachte, kam allerdings überraschend. Da auch das Mindestwählbarkeitsalter für die Landtagsabgeordneten nach der Koalitionsvereinbarung auf die Volljährigkeitsgrenze abgesenkt werden soll und dies nur – weil in der Landesverfassung (Art. 75 Abs. 2) festgelegt – durch eine Volksabstimmung möglich ist, hatte man allgemein wegen des Stellenwerts der Bürgerbeteiligung gerade bei den Grünen damit gerechnet, die Koalition werde diese Volksabstimmung abwarten. Aber in der Praxis wird ohnehin in Anbetracht der demografischen Entwicklung die Aufhebung der Höchstaltersgrenze eine viel größere Rolle spielen. Insofern hatte die einmütige Einschätzung des Hessischen Landtags aus dem Jahr 1962 bei der Einführung der beamtenrechtlichen Amtsausübungshöchstaltersgrenze, der Gesetzgeber „müsse einer Überalterung der leitenden Kräfte in der kommunalen Selbstverwaltung vorbeugen“, nach rund 50 Jahre keinen Bestand mehr. Verfassungsrechtlich notwendig war die Gesetzesnovelle im Übrigen nicht; das Bundesverfassungsgericht hatte erst mit Beschluss vom 26.8.2013 (in NVwZ 2013 S. 1540) zur Rechtslage in Bayern festgestellt, dass die Wählbarkeitsgrenze von 67 Lebensjahren keine unzulässige Altersdiskriminierung darstellt.

Das Besondere an der Altersgrenzen-Novelle ist, dass sie in vollem Umfang auf die hauptamtlichen Beigeordneten übertragen wird. Insofern ist Hessen im Ländervergleich wieder einmal vorn. Bis zur Aufhebung des Beamtenrechtsrahmengesetzes im Jahr 2008 hatte der Bund die Beigeordneten als Beamte der zweiten Führungsebene noch der fachlichen Verwaltung und damit dem Berufsbild des normalen Lebenszeitbeamten zugeordnet. Der Landtag sieht das anders („Berufspolitiker“), lässt allerdings interessanterweise die Höchstaltersgrenze bei den mittelbar gewählten Wahlbeamten des Landes (z. B. Präsident und Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs) unangetastet, ob-

## Vorwort

wohl in der Koalitionsvereinbarung ganz allgemein von der Abschaffung des Höchstalters für Wahlämter die Rede war. Im Hinblick auf Persönlichkeiten, die sich gut darauf verstehen, in dem Wahlgremium Gefolgschaften zu bilden, wird insofern bereits vor der Gefahr der Gerontokratie („Herrschaft der Alten“) bzw. der „Blatterisierung“ der hessischen Kommunalpolitik gewarnt. Das letztgenannte Schlagwort nimmt Bezug auf Joseph „Sepp“ Blatter, der seit 1998 Präsident des Weltfußballverbands FIFA ist und dessen höchstes Entscheidungs- und Wahlorgan, den Kongress, lange Zeit „beherrscht“ hat.

Die **Versorgung der kommunalen Wahlbeamten** in Hessen war 1992 unter rot/grüner Regierungsverantwortung anlässlich der Einführung der Direktwahl in Hessen in der Tat sehr großzügig ausgestaltet worden. Lebenslange Versorgungsbezüge nach nur einer Amtszeit – unabhängig vom Lebensalter – gab es außerhalb Hessens nur in Niedersachsen. Die CDU hatte dieses „Versorgungsprivileg“ in der Vergangenheit stets mit dem Argument verteidigt, die Wahlämter auf der kommunalen Ebene müssten in jeder Hinsicht attraktiv ausgestaltet sein, um gute und geeignete Persönlichkeiten anzuziehen. Aber nach der allgemeinen Erhöhung des Renten- bzw. Pensionseintrittsalters auf „67“ und Presse-Schlagzeilen wie „Üppige Pension nach nur einer Amtszeit: Bürgermeister haben ausgesorgt“ war diese Position in der Koalition mit den Grünen nicht länger zu halten. Auffällig ist allerdings das Bemühen, die Versorgungssituation der Bürgermeister und der anderen kommunalen Wahlbeamten an das für Landtagsabgeordnete geltende Recht anzugleichen. Konsequenter vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes wäre es gewesen, die Versorgungssituation der Minister, also der Regierungsmitglieder, ins Auge zu nehmen. So mussten die Koalitionspartner es ertragen, dass der Geschäftsführende Direktor des Hessischen Städte- und Gemeindebundes von „Neidkomplexen“ der Landtagsabgeordneten sprach.

6. Im Rahmen der **Novelle des Finanzausgleichsgesetzes vom 23.7.2015** (in GVBl. S. 298) hat der Gesetzgeber (endlich) auch den § 53 Abs. 2 HKO überarbeitet und damit die bisherige Inkongruenz zwischen HKO und FAG beseitigt.

7. Mit der **Melderechts-Novelle vom 28.9.2015** (GVBl. S. 346) wurde auch (geringfügig) das KWG geändert.

8. HGO, HKO, KWG und KGG wurden schließlich im Rahmen der **Bürgerbeteiligungs-Novelle vom 20.12.2015** (GVBl. S. 618) noch einmal kurz vor den Kommunalwahlen am 6. März 2016 in zahlreichen Punkten verändert. Das Herzstück dieser Novelle, die Veränderung des Bürgerentscheids in § 8b HGO, wird allerdings in den meisten Gemeinden kaum spürbar werden. Anders als bei den zeitgleichen Novellen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wurde nämlich das Abstimmungsquorum von 25 % in den 414 Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern nicht angetastet. In allen Gemeinden kann dagegen zukünftig die Gemeindevertretung „quasi von oben“ einen Bürgerentscheid initiieren, notwendig für ein solches Vertreterbegehren ist aber eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Im Nachbarland Bayern wurde im Dezember 2015 vermeldet, der Bürgerentscheid gehöre nach 20 Jahren in den bayerischen Gemeinden zum politischen Alltag; am 10. Dezember 1995 fand dort der erste Bürgerentscheid statt; 1628 Bürgerentscheide folgten seitdem nach.

## II. Rückblick auf die „große“ Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011, auf die verfassungsrechtlichen Schuldenbremsen und auf Fukushima

Mit dem **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011** (GVBl. I S. 778) wurden insgesamt 14 Gesetze sowie 3 Verordnungen novelliert. Allein in der HGO wurden 51 Paragraphen geändert, 23 aufgehoben und 2 neu eingefügt. Die Kommunalrechtsnovelle 2011 hatte zwei Schwerpunktthemen und einen „Restblock“.

### 1. Schuldenbremse (auch) für die Kommunen

Der Haushaltsausgleich (ohne Schuldenaufnahme) ist für die Kommunen auch nach der Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011 keine gesetzliche „Muss-Vorschrift“, sondern lediglich ein „Soll-Befehl“ (vgl. § 92 Abs. 3 HGO). Aber zur Sicherstellung, dass auch die Kommunen alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Ausgaben zukünftig wieder ohne die Aufnahme neuer Schulden zu stemmen, ist im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2011 die **Genehmigungs-**

## Vorwort

**pflicht für Kassenkredite** (wieder) eingeführt worden (vgl. § 105 HGO n. F.). Die (damaligen) Koalitionsfraktionen CDU und FDP wiesen in ihrem Regierungsentwurf vom 10. Mai 2011 (LT-Drs. 18/4031) darauf hin, dass die hessischen Kommunen nach dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen das höchste Niveau der Kassenverstärkungskredite in Deutschland aufwiesen. Außerdem werden in § 92 Abs. 4 HGO n. F. nunmehr die Situationen, in denen die Kommune zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet ist, konkret beschrieben. Die Regelung soll nach dem Willen der Koalitionsfraktionen die Gemeinden zu einer die stetige finanzielle Leistungsfähigkeit fördernden Haushaltswirtschaft anhalten.

Wie kam es zu dieser Verhaltensänderung beim Land, nachdem doch gerade in Hessen die Finanzaufsicht über die Kommunen gern mit dem Wort „Nachsicht“ gekennzeichnet worden war? Die amerikanische Wirtschaftskrise war im Jahr 2008 auch in Deutschland eingetroffen und im Dezember des gleichen Jahres war „Finanzkrise“ zum Wort des Jahres gekürt worden. Auf Bundesebene war im Jahr 2009 im Rahmen der Föderalismusreform II das Grundgesetz um **neue Bestimmungen über die „staatliche Schuldenbremse“** ergänzt worden, mit rechtlichen „Fesseln nicht nur für den Bund, sondern auch für die Länder. Ihnen wird es ab dem Jahr 2020 verfassungsrechtlich verboten sein, (weiterhin) neue Schulden zu machen (Art. 109 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 143d Abs. 1 S. 3 GG). Bereits jetzt sind ihre Haushalte so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe der Null-Verschuldung auch tatsächlich erfüllt werden kann (Art. 143d Abs. 1 S. 4 GG). Mithin wird sich bereits in dieser Dekade (Art. 143d Abs. 1 S. 5 GG) zeigen, wie ernst es der Bundes- und Landespolitik ist mit dem Sparen zur Vermeidung einer übermäßigen Zinsbelastung für nachfolgende Generationen.

Man kann durchaus von einer verfassungspolitischen Sensation sprechen, dass die Bundesverfassung nunmehr auf Grund der sog. Föderalismusreform II den Ländern derart rigide Vorgaben für ihre Haushaltsführung macht. Für den Außenstehenden mag es erstaunlich sein, dass der Bundesrat am 12. Juni 2009 dieser Grundgesetzänderung mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG) – ohne Gegenstimme – zugestimmt hat: nur die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein enthielten sich der Stimme. Das



**Verhalten der Ländervertreter im Bundesrat ist aber ein Beleg für die allgemeine Einsicht, dass die Entwicklung der Staatsverschuldung in Deutschland auf allen Ebenen so keinesfalls fortgesetzt werden kann und darf.**

Natürlich gab es kritische Stimmen, insbesondere aus dem Bereich der Landtage, wonach die Länder mit dem strikten strukturellen Verschuldungsverbot im Grundgesetz budgetrechtlich entmachtet würden und damit ihre Eigenstaatlichkeit verlören. Da die Länder nach der Verteilung der Gesetzkompetenzen im Grundgesetz kaum die Möglichkeit hätten, ihre Einnahmen weitgehend selbst zu determinieren, würden sie durch das zusätzliche strukturelle Verschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 zu „bloßen Bittstellern“ bzw. „nachgeordneten Dienststellen“ des Bundes. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass wirkliche Eigenstaatlichkeit freilich ein finanzielles Handlungspotential voraussetzt, das viele (kleinen) Bundesländer ohne die Konsolidierungshilfen möglicherweise schon heute nicht mehr hätten. Der ehemalige Bundesfinanzminister Steinbrück hat in diesem Zusammenhang übrigens darauf aufmerksam gemacht, dass die „Null-Verschuldung“ der Länder nicht der Vorschlag des Bundes gewesen sei, sondern auf einer Einigung der „Länderfürsten“ beruhe. Einigen Ministerpräsidenten sei es um die Konsolidierungshilfen (Art. 143d Abs. 2 GG) gegangen, für andere, insbesondere Bayern, seien diese Hilfen nur zustimmungsfähig gewesen, wenn nach dem Konsolidierungszeitraum das Gebot der Null-Verschuldung gelte. Befürworter der Novelle weisen im Übrigen darauf hin, dass die Länder im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen Kreditaufnahmen in Ausnahmefällen – aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notlagen – für weiterhin zulässig erklären können (Art. 109 Abs. 1 S. 2 und S. 4 GG). Als erstes Bundesland passte Schleswig-Holstein im Mai 2010 mit der nötigen 2/3 Mehrheit im Landtag seine Verfassung in dem oben beschriebenen Sinn an das Grundgesetz an, um den „Irrweg in den Schuldenstaat zu beenden“.

Dass die grundgesetzliche Schuldenbremse das Land zu gewaltigen Anstrengungen zwingen würde, um die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben (ohne die Aufnahme immer neuer Kredite) zu schließen, wurde spätestens klar, als Hessen im November 2009 als erstes Flächenland eine nach kaufmännischen Prinzipien erstellte Eröff-

## Vorwort

nungsbilanz vorgelegte, die unter dem Strich ein zumindest „für Laien schockierendes“ Ergebnis (58 Milliarden Euro Defizit) auswies (vgl. Ex-Ministerpräsident Koch, in *Innovative Verwaltung 2010* S. 12). Das Land erwartete allerdings auch von seinen (finanziell notleidenden) Kommunen eine Rückkehr zu einer seriösen Haushaltswirtschaft: die (zweite) **Leitlinie des Hessischen Innenministeriums zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht vom 6. Mai 2010** (in *StAnz.* S. 1470) stieß erwartungsgemäß bei den Kommunen auf wenig Begeisterung. Der Hess. Städtetag stellte lapidar fest, der Innenminister habe die Leitlinie sehr praxisfern mit verschärften Vorgaben fortgeschrieben (vgl. Geschäftsbericht 2011, in *INF. HStT 9/2011* S. 14). Die Vorgängernorm, die Leitlinie vom 3.8.2005 (in *StAnz.* S. 3261) war nach den Grundsätzen der hessischen Erlassbereinigung befristet zum 31.12.2010. Die Verkündung dieser Verwaltungsvorschrift hatte allgemeines Aufsehen erregt. Die oberste Finanzaufsichtsbehörde hatte sich offensichtlich zu dieser verbindlichen Anweisung an die nachgeordneten Behörden gezwungen gesehen, weil bereits zum 31.12.2004 in den hessischen Kommunalhaushalten Fehlbeiträge des Verwaltungshaushalts in Höhe von insgesamt 2,7 Mrd. Euro aufgelaufen waren (vgl. *StAnz.* 2006 S. 3549). Dennoch forderten die kommunalen Spitzenverbände vehement die Aufhebung der Leitlinie (vgl. *INF. HStT 2005* S. 149), z. T. unter Hinweis darauf, dass der kommunale Anteil an der Staatsverschuldung in Deutschland insgesamt kaum ins Gewicht falle. Auch habe das Land selbst schon des Öfteren einen Haushaltsplan aufgestellt, bei dem die Nettoneuverschuldung höher lag als die Nettoinvestitionen, obwohl schon nach Art. 141 HVerf. a.F. eine Kreditaufnahme in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken zulässig war (vgl. *StGH, Urt. v. 12.12.2005*, in *StAnz.* S. 4727). Die oberste Finanzaufsicht hatte nach diesem Proteststurm ihre Leitlinie anschließend in einem Punkt berichtigt (bezüglich der Elternentgelte in Kinderbetreuungseinrichtungen – durch Erlass vom 27.9.2005, in *StAnz.* S. 4198) und sie in einem anderen Punkt präzisiert (insbesondere hinsichtlich der Kreisumlage – durch Schreiben an die kommunalen Spitzenverbände vom 14.12.2005, als Entwurf, der insofern nicht verändert wurde, veröffentlicht in *INF. HStT 2005* S. 150). Jedoch hatte der Hessische Städtetag am Ende der Auseinandersetzung ernüchert

feststellen müssen: „Es bleibt dabei: die Leitlinie wird nicht aufgehoben“ (vgl. INF. HStT 2005 S. 147).

Der vormalige Innenminister Volker Bouffier machte nach seiner Wahl zum Ministerpräsidenten am 31. August 2010 bereits in seiner ersten Regierungserklärung eine Woche später im Landtag deutlich: „**Mit der Verschuldenspolitik zu Lasten der nachfolgenden Generationen kann es so nicht weitergehen!**“. Er führte weiter aus, dass im Hessischen Landtag die Politik wachsender Verschuldung seit 1969 jahrzehntelang von allen demokratischen Parteien praktiziert worden sei. Dieser fatale Konsens aller Parteien habe ermöglicht, dass die reichste Generation aller Zeiten die größten Schulden aller Zeiten gemacht habe. Gerade im Jahr 2010, dem Jahr des „globalen Schuldenrauschs“, bot der **drohende Staatsbankrott Griechenlands** ein abschreckendes Beispiel. Der Vorsitzende der CDU-Fraktion im Hessischen Landtag erklärte am 26. April 2010, „dass das Beispiel Griechenlands die Politik mahne, die Enkelgeneration nicht länger auszubeuten“.

In Hessen erhielt der von dem Ministerpräsidenten angekündigte Ausstieg aus der Schuldenspirale zusätzlichen Schwung durch die **Volksabstimmung am 27. März 2011** – zeitgleich mit den Kommunalwahlen – über die Aufnahme der Schuldenbremse (auch) in die Landesverfassung. Anders als das Grundgesetz kann die Hessische Verfassung bekanntlich nicht eigenständig vom Parlament, sondern nur vom Volk geändert werden (vgl. Art. 123 Abs. 2 HVerf.). Ein gemeinsamer Beschlussvorschlag der Fraktionen CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen vom 2. Dezember 2010 (LT-Drs. 18/3441) zur Novellierung des Art. 141 HVerf. wurde in der Volksabstimmung von 70 % der Abstimmenden angenommen, wobei allerdings auch nur knapp die Hälfte der Stimmberechtigten teilnahm. Der neue Art. 141 HVerf. ist erstmals für das Haushaltsjahr 2020 anzuwenden. Art. 161 HVerf. bestimmt aber ergänzend, dass der Abbau des bestehenden Defizits bereits im Haushaltsjahr 2011 beginnt und dass die nachfolgenden Haushalte so aufzustellen sind, dass im Haushaltsjahr 2020 tatsächlich die Vorgabe der Nullverschuldung erfüllt wird. **Wegen ihrer Bedeutung werden sowohl die grundgesetzliche Schuldenbremse als auch die vom hessischen Volk angenommenen Art. 141 und 161 HVerf. n. F. in dieser Textausgabe (Teile B und C) wiedergegeben.**

## Vorwort

### 2. Energiewende

Das zweite beherrschende Thema der Kommunalrechtsnovelle 2011 war die **Frage der wirtschaftlichen Betätigung von hessischen Kommunen bei der Energieversorgung** der Bevölkerung. Unmittelbar nach der Atomkatastrophe von Fukushima am 11. März 2011 hatten die Koalitionsfraktionen CDU und FDP in ihrem Gesetzentwurf vom 10. Mai 2011 zunächst (noch) keine Ausnahme von dem im Jahr 2005 während der CDU-Alleinregierung eingeführten sehr strengen Subsidiaritätsprinzip in § 121 Abs. 1 HGO vorgesehen. Zu überraschend kam das Signal zur **Energiewende 2011**. Erst am 28.10.2010 hatte der Bundestag mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP durch eine Novelle des Atomgesetzes eine Laufzeitverlängerung für die deutschen Atomkraftwerke beschlossen. In Hessen hatte die schwarz-gelbe Mehrheit im Landtag am 16.11.2010 durch die Aufhebung des § 81 Abs. 2 HBO den Gemeinden die Möglichkeit genommen, für ihr Hoheitsgebiet „Klimaschutzsatzungen“ zu erlassen. Der Landtag war sogar so weit gegangen, bestehende gemeindliche Satzungen auf der Grundlage von § 81 Abs. 2 HBO a. F. landesgesetzlich aufzuheben, was insbesondere der von der Stadtverordnetenversammlung in Marburg gerade erst am 29.10.2010 (nach Überarbeitung neuerlich) beschlossenen Solarsatzung den schnellen Todesstoß versetzte. Am 16. März hatte sich die Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder auf eine zunächst für drei Monate begrenzte Abschaltung von sieben deutschen Kernkraftwerken als Sofortmaßnahme („Moratorium“) geeinigt. Die höchst eilige Umsetzung dieses Moratoriums in Hessen zwei Tage später gegenüber dem Betreiber des Kernkraftwerks Biblis litt dann auch – wie spätestens seit dem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2013 (in DVBl. 2013 S. 726) bekannt ist – unter gravierenden handwerklichen Mängeln.

Nachdem die Bundesregierung in der Kabinettsitzung vom 7. Juni 2011 dann allerdings tatsächlich den „Atomausstieg“ und die sog. Energiewende beschloss, wurde die Novelle des § 121 HGO zum beherrschenden Thema der parlamentarischen Beratungen über die Kommunalrechtsnovelle 2011 und brachte den vorgesehen Zeitplan gehörig durcheinander. Im Rahmen des sog. **hessischen Energiegipfels** einigten sich am 10. November 2011 schließlich vier der fünf im Landtag vertretenen Fraktionen (CDU, SPD, FDP und Grüne) sowie

eine Reihe von Verbänden auf Maßnahmen zur Einleitung der Energiewende in Hessen. Im Kapitel A 7 (Rolle der Kommunen) ist ausdrücklich festgehalten, dass den **Kommunen eine wesentliche Rolle bei der Umsetzung der Energiewende** zukommt. „Gerade um die Akzeptanz von Windkraftanlagen vor Ort zu fördern und auch die Wertschöpfung vor Ort zu realisieren, soll den Kommunen erlaubt werden, sich in diesem Bereich wirtschaftlich zu betätigen. Ihnen soll also die Möglichkeit eröffnet werden, in einem eingeschränkten Aufgabenfeld und unter Berücksichtigung klarer Kriterien durch eine Ergänzung des § 121 HGO auch in begrenzter eigener Trägerschaft Energieerzeugungsanlagen und Energieverteilungsanlagen im Bereich der erneuerbaren Energien wirtschaftlich zu betreiben. Ungeachtet dieser erweiterten Handlungsmöglichkeit im Bereich der Energieversorgung für die Kommunen gilt auch in Zukunft das konstituierende Ordnungsprinzip: Privat vor Staat. Daher soll unter Beachtung des Bestandschutzes der Energieversorger die neue Regelung ebenfalls eine Drittschutzklausel für private Dritte enthalten.“

Ungeachtet des Grundkonsenses gab es gerade zu diesem Kapitel abweichende Protokollerklärungen sowohl der SPD als auch der Grünen und ebenfalls der kommunalen Spitzenverbände. Die FDP wiederum beilegte sich klarzustellen, dass der Kompromiss auf Eis gelegt werde, wenn niemand ihn wolle („Unser Herz hängt nicht daran“). Insofern war klar, dass die „vorsichtige“ **Öffnung des Subsidiaritätsprinzips für die Energiewende in § 121 HGO**, welche schließlich von der Koalition durch Änderungsantrag vom 24. November 2011 eingebracht und in dritter Lesung am 15. Dezember 2011 durchgesetzt wurde, keinen Beifall von Opposition und kommunalen Spitzenverbänden erhalten würde. Das kritische Urteil „unzureichend“ wurde insbesondere dadurch genährt, dass sich die schwarz-gelbe Mehrheit im Niedersächsischen Landtag im September 2010 zu einem weitaus kommunalfreundlicheren Kompromiss durchgerungen hatte.

### 3. Sonstige Novellierungsthemen im Jahr 2011

Durch die hitzige Diskussion über die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen sind die anderen Schwerpunkte der Kommunalrechtsnovelle 2011 in der öffentlichen Wahrnehmung fast „untergegangen“. Immerhin ist u. a. die Führung der Haushaltswirtschaft nach den

## Vorwort

Grundsätzen der **doppelten Buchführung** zur ausschließlich zulässigen Haushaltssystematik bestimmt worden. Das **Internet, genauer: die kommunale Homepage, ist** erstmals in Hessen als zulässige Bekanntmachungform anerkannt worden; für das hessische Landesrecht bleibt es nach wie vor bei der Papierform. Die Regelung über das **Bürgerbegehren** (§ 8b HGO) ist modifiziert worden: in einigen Punkten ist man interessierten Bürgerinitiativen durchaus entgegengekommen, dafür sind Bürgerbegehren in Bauleitplanverfahren nur noch zu Beginn (Aufstellungsbeschluss) erlaubt. Die entsprechende Forderung der beiden Gemeinde-Spitzenverbände war auch nach dem Regierungswechsel 1999 (zunächst) unbeachtet geblieben. Dass der Landtag ihr nunmehr stattgegeben hat, zeigte gerade vor dem Hintergrund von „Stuttgart 21“ den Mut zur unpopulären Entscheidung, zumal wohl in keinem einzigen deutschen Bundesland das Maß der direkt-demokratischen Mitwirkung bei Bürgerbegehren und Bürgerentscheid jemals wieder eingeschränkt wurde. Überraschend war auch die Einführung der „**Vertrauensfrage**“ für **Bürgermeister und Landräte** als Folge der Ereignisse um den Duisburger Oberbürgermeister nach der Loveparade am 24. Juli 2010. Entsprechendes galt für die „**Aufwertung**“ der **Parlamentsvorsteher** in den Gemeindevertretungen und Kreistagen.

### III. Höhepunkte in der Entwicklung des Kommunalverfassungsrechts seit 1999

Kernstück der **Kommunalrechtsnovelle 1999** war die Einführung eines neuen Wahlsystems („**Kumulieren und Panaschieren**“). Nach Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters/Landrats und des Bürgerentscheids auf gemeindlicher Ebene im Jahr 1993 wurde damit das dritte und letzte Charakteristikum der als besonders „bürgernah“ geltenden baden-württembergischen Kommunalverfassung in die hessische Gemeindeordnung übernommen. Bei dem neuen Wahlsystem wird das bisherige Verhältniswahlrecht (Ankreuzen einer „starrten Liste“) um Elemente der Personenwahl ergänzt: Der Wähler hat so viele Stimmen, wie Sitze zu vergeben sind und kann bis zu drei Stimmen seines Kontingents auf einen einzelnen Bewerber anhäufen (kumulieren). Der Wähler kann aber auch seine Stimmen an Kandidaten aus verschiede-

nen Listen vergeben (panaschieren) und beide Formen miteinander verbinden; er kann z. B. eine Liste ankreuzen, innerhalb dieser Liste einen Teil seines Gesamtstimmkontingents einzeln oder kumuliert an Bewerber vergeben, Bewerber streichen und Bewerbern aus einer anderen Liste Einzelstimmen zuteilen. **Erstmals bei den Kommunalwahlen im März des Jahres 2001** erhielten die Bürger in Hessen auf diese Weise einen unmittelbaren Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung der sie repräsentierenden Körperschaften auf kommunaler Ebene (Gemeindevertretung/Kreistag).

Nach den einschneidenden „Demokratisierungsnovellen“ im letzten Jahrzehnt gönnte der Gesetzgeber der Kommunalverfassung eine **mehnjährige Ruhephase**, die ebenso notwendig wie willkommen war. Das „kommunale Grundgesetz“ muss auf langfristigen Bestand ausgelegt sein und darf nicht fortlaufend punktuellen Änderungen unterzogen werden.

Nach der Landtagswahl vom 2.2.2003 war allerdings klar, dass es in der 16. Wahlperiode des Landesparlaments (2003 bis 2008) weitere tief greifende Veränderungen im Kommunalverfassungsrecht geben würde. Die nunmehr allein regierende CDU hatte in ihrem Regierungsprogramm vom 28.3.2003 umfassende Reformen im kommunalen Wirtschafts- und Haushaltsrecht angekündigt. Diese Modernisierung des Rechts der kommunalen Finanzen war in Anbetracht der Entwicklung in den anderen Bundesländern im letzten Jahrzehnt überfällig und wurde vom Landtag mit dem **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31.1.2005** (GVBl. I S. 54) vorgenommen. Im kommunalen Wirtschaftsrecht ist insbesondere eine strikte Subsidiaritätsregel für die kommunalwirtschaftliche Betätigung eingeführt worden. Im kommunalen Haushaltsrecht erhielten die Kommunen das Wahlrecht zwischen dem kameralistischen und dem doppischen Haushalts- und Rechnungswesen. Zur Kommunalrechtsnovelle 2005 hat der Kohlhammer-Verlag im Hinblick auf ihre weit reichende Bedeutung und ihre äußerst umfangreiche Themenpalette im April 2005 in der Reihe „Kommunale Schriften für Hessen“ ein spezielles Handbuch veröffentlicht (**Amerkamp/Dreßler/Klein/Meireis: Die Hessische Kommunalverfassungsnovelle 2005**).

## Vorwort

Die allgemeine Kommunalverfassung und das Kommunalwahlrecht wurden von der Kommunalrechtsnovelle 2005 in ihren Grundzügen nicht angetastet. Grundlegende Änderungen am dreipoligen Kräfteverhältnis zwischen der hauptamtlichen Verwaltungsspitze (Bürgermeister/Landrat), den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern im Kommunalparlament und im Gemeindevorstand/Kreisausschuss und schließlich der Bürgerschaft selbst, standen nicht zur Diskussion. Die Landesregierung hat dies in ihrem der Novelle zu Grunde liegenden Gesetzentwurf vom 5.7.2004 ausdrücklich betont (LT-Drs. 16/2463 S. 40). In ihrem Regierungsprogramm für die 16. Legislaturperiode hatte die hessische CDU schon im März 2003 deutlich klargestellt, dass nach ihrer Ansicht (nur) mit erheblicher **ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mitwirkung** ausgestattete Gemeinden und Kreise die für die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger angemessene Organisationsform darstellen. In den hessischen Gemeinden und Landkreisen steht daher – ähnlich wie bei Bund und Ländern – auch zukünftig ein Kollegium (Gemeindevorstand/Magistrat bzw. Kreisausschuss) an der Spitze der Verwaltung. Die Übernahme der süddeutschen Bürgermeisterverfassung wurde nicht erwogen. Schließlich hat die Magistratsverfassung in den hessischen Kommunen eine lange und erfolgreiche Geschichte.

Auch im Kommunalwahlrecht gab es 2005 keinen grundsätzlichen, sondern lediglich punktuellen Änderungsbedarf. Unumstritten war ohnehin das neue Wahlsystem („**Kumulieren und Panaschieren**“). Das neue Wahlrecht hat im Hinblick auf die vorher eingeführte Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten eine Systemwidrigkeit beseitigt: Die Mitglieder der Gemeindevertretung bzw. des Kreistags, des obersten Organs der Gemeinde bzw. des Landkreises, werden sich nicht mehr, wie in der Vergangenheit bisweilen geschehen, vom Bürgermeister oder Landrat sagen lassen müssen, er habe eine „höhere demokratische Legitimation“. Mit dem Kumulieren und Panaschieren will der Gesetzgeber die Arbeit in den Kommunalparlamenten entgiften, dadurch dass der einzelne Mandatsträger in den Vordergrund und die Bedeutung seiner parteipolitischen Zugehörigkeit in den Hintergrund tritt. Nach allen Erfahrungen aus Baden-Württemberg, werden allzu hohe parteipolitische Profilierungssucht, bewusste Konfrontation und das Mobbing gegen einen ungeliebten Bürgermeister/Landrat von den



Wählern nicht honoriert. Der Vertreter des baden-württembergischen Innenministeriums, Ministerialrat Albrecht Quecke, erklärte bei der öffentlichen Anhörung des Hessischen Landtags am 1.12.1999 ausdrücklich: „Das Wahlsystem wird tendenziell dazu führen, dass sich die Gremien aus Einzelpersonlichkeiten mit eigenem Kopf zusammensetzen, auch wenn sie einer Partei angehören“.

Nicht unerwähnt darf in diesem Zusammenhang bleiben, dass der Weg für diese Kommunalrechtsnovelle vom Volk selbst, und zwar schon vor geraumer Zeit freigemacht wurde. Denn die Festlegung des Kommunalwahlrechts auf die Grundsätze der Verhältniswahl in Art. 137 Abs. 6 HVerf. a. F. wurde schon am 9.7.1950 per Volksabstimmung beseitigt. Im Kreis der deutschen Flächenstaaten gibt es nunmehr nur noch zwei Länder, nämlich Nordrhein-Westfalen und das Saarland, die ihren Bürgern bei Kommunalwahlen das Kumulieren und das Panaschieren vorenthalten.

Nicht verändert hat der Hessische Landtag – trotz eines diesbezüglichen Änderungsantrages der SPD-Fraktion vom 6.10.2004 (LT-Drs. 16/2764) – aber auch die minderheitenfreundliche **Null-Prozent-Hürde**. Bekanntlich hat der Hessische Landtag 1999 die bisherige Sperrklausel für die Teilnahme an der Sitzverteilung zu den Kommunalparlamenten in Höhe von 5 % – wie zuvor bereits in sieben anderen Flächenländern Deutschlands – gänzlich gestrichen. Insbesondere nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen vom 6.7.1999 (HSGZ 1999 S. 385) und dem Ergebnis der Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen vom 12.9.1999 (ohne Sperrklausel) war die 5 %-Hürde aus Sicht des Hessischen Landtags auch in abgemilderter Form verfassungsrechtlich nicht zu halten (Durchbrechung der formalen Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der beteiligten Wahlvorschlagsträger!). Dabei ist insbesondere zu beachten, dass es in Nordrhein-Westfalen kein Kumulieren und Panaschieren gibt. Die Sperrklausel findet aber beim listenübergreifenden Wählen noch viel weniger eine Rechtfertigung, weil die Liste für die Sitzverteilung in der Vertretungskörperschaft unter den Bewerbern nicht den Ausschlag gibt, sondern nur den ersten Anknüpfungspunkt darstellt (vgl. Bay VerfGH, Entscheidung v. 18.3.1952, E 5 S. 11, 66). Es bleibt natürlich die sog. rechnerische oder faktische Hürde, die es zu überspringen gilt, um einen Sitz in der Vertretungskörperschaft zu

## Vorwort

erringen (Quotient aus 100 geteilt durch die jeweilige Zahl der Sitze in der Vertretungskörperschaft in %), wengleich sie keinen absoluten, sondern nur einen Durchschnittswert angibt. Das neue hessische Kommunalwahlrecht stellt zudem sicher, dass die Wähler durch die bloße Kennzeichnung eines Wahlvorschlags (Listenstimme) ihr gesamtes Stimmenkontingent grundsätzlich auch auf Bewerber eines solchen Wahlvorschlags verteilen können, der weniger Bewerber enthält, als Mandate zu vergeben sind (§ 20a Abs. 4 und 5 KWG n. F.).

Minderheitenfreundlich ist auch die Beibehaltung des Sitzverteilungsverfahrens nach **Hare-Niemeyer**; die SPD hat mit dem o. a. Änderungsantrag vom 6.10.2004 ausdrücklich gefordert, es durch das für große Parteien günstigere Verfahren nach d'Hondt auszutauschen. Nicht eingeführt wurde auch die obligatorische **Verkleinerung der Kommunalparlamente** (bei einer Verringerung der Mandate steigt die für den Einzug in das Parlament zu überspringende rechnerische Hürde).

Abgeschafft wurde allerdings der als allzu starke Ausprägung des Minderheitenschutzes empfundene, bisher in § 36a HGO/§ 26a HKO gewährleistete Fraktionsstatus für einzelne Mandatsträger. **Ein-Personen-Fraktionen** gibt es auch sonst in keinem anderen Bundesland, weder auf der staatlichen noch auf der kommunalen Ebene. Selbst in den Ländern mit FDP-Regierungsbeteiligung, wie z. B. Baden-Württemberg, dem „Mutterland“ des Kumulierens und Panaschierens, bekommen „Einzelkämpfer“ in den Kommunalparlamenten vom Gesetz nicht den Fraktionsstatus zugesprochen. In Hessen musste folglich in der (16.) Kommunalwahlperiode vom 1.4.2006 bis zum 31.3.2011 in allen Kommunalparlamenten eine Fraktion mindestens zwei Mandatsträger haben (§ 36a Abs. 1 Satz 4 HGO/§ 26a Abs. 1 Satz 4 HKO).

Wichtige Neuerungen für die Kommunalwahlen im März 2011 und die neue am 1. April 2011 beginnende Kommunalwahlperiode brachte schließlich das **Gesetz zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 24.3.2010** (GVBl. I S. 119): Die Briefwahl wurde vereinfacht, die Stimmzettel bei den Wahlen der kommunalen Parlamente können zusätzliche Bewerberangaben – wie z. B. Beruf und Geburtsjahr – enthalten und die Zusammenlegung von Direktwahlen und Bürgerentscheiden mit den allgemeinen Kommunalwahlen wurde erleichtert. Sehr überraschend kam die Entscheidung

des Landtags, die bisherige Deckelung der Landkreise hinsichtlich der Zahl ihrer hauptamtlichen Beigeordneten ersatzlos aufzuheben. Denn zum einen sind die Wirtschaftskrise und die Finanznot der öffentlichen Hände allgegenwärtig und zum zweiten war dieser Punkt in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP vom Januar 2009 nicht enthalten. Die kreisangehörigen Gemeinden machten vergeblich geltend, dass letztendlich sie über die Kreisumlage die dadurch möglicherweise ausgelösten Kosten werden tragen müssen. Die Frist für die Aufstellung des ersten zusammengefassten Jahresabschlusses im Rahmen der doppelten Haushaltsführung wurde in § 112 Abs. 5 HGO (großzügig) auf den 31.12.2015 verschoben; die Kritik, insbesondere des Bundes der Steuerzahler, durch die Außerachtlassung der kommunalen Unternehmen verliere die kostenaufwändige Umstellung des Haushaltswesens für geraume Zeit ihren Sinn, nämlich die Herstellung von vollständiger Transparenz als Grundlage für eine effiziente Gesamtsteuerung, war vergeblich. In kleinen Gemeinden sind schließlich ab dem 1. April 2011 (wieder) Ein-Personen-Fraktionen zugelassen worden, dieses „Hessische Kuriosum“, das in keinem anderen deutschen Bundesland, weder auf der kommunalen noch auf der staatlichen Ebene eine Entsprechung hat, hat also unerwartet eine Teil-Wiederauferstehung erfahren. Durch die Beseitigung der 5 %-Hürde 1999 ziehen ergo nicht nur bedeutend mehr Einzelmandatsträger als früher in die Kommunalparlamente ein, sondern diese erhalten auch in kleinen Gemeinden die gleichen Rechte wie große Fraktionen. Kritiker nennen das: „Fraktionsrechte haben, ohne sich der Fraktionsdisziplin unterordnen zu müssen“. Der Hessische Landtag hält dagegen das Ideal „Alle gewählten Volksvertreter sollen die gleichen Rechte haben“ mit der notwendigen Arbeits- und Handlungsfähigkeit des Parlaments in Gemeindevertretungen mit nicht mehr als 23 Gemeindevertretern für vereinbar, insbesondere weil eine Ausnahme gemacht wurde für das „schärfste“ Recht der Fraktionen: Der Anspruch auf Einsetzung eines Akteneinsichtsausschusses bleibt den Ein-Personen-Fraktionen verwehrt.

## Vorwort

### IV. Reform der Landesverfassung

Auch die **Fortentwicklung der Landesverfassung** steht im Brennpunkt des kommunalen Interesses. Die im Kapitel I dargestellte verfassungsrechtliche **Schuldenbremse** für den Landeshaushalt (Art. 141 und Art. 161 HVerf.) ist ein deutlicher Beleg dafür, wie wichtig die Ausgestaltung der Hessischen Verfassung für die Kommunen ist. Drei weitere Beispiele seien hier genannt.

- Besonders interessant ist aus Sicht der hessischen Gemeinden und Landkreise die **verfassungsrechtliche Absicherung der kommunalen Beteiligung an der Landesgesetzgebung**, nachdem zuletzt in Bayern durch die Volksabstimmung 2002 das Landesverfassungsrecht diesbezüglich fortentwickelt wurde. In Hessen gibt es zwar ein Beteiligungsgesetz, aber in mehr als der Hälfte der deutschen Flächenländer (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen), ist die Beteiligung der „kommunalen Ebene“ in der jeweiligen Landesverfassung geregelt. Die Umsetzung des Beteiligungsgesetzes aus dem Jahr 2000 gerade durch den Hessischen Landtag selbst hat die Kommunen nicht immer zufrieden gestellt. Z. B. beklagte sich der Hessische Städte- und Gemeindebund darüber, dass er im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2005 entgegen § 5 Abs. 1 Beteiligungsgesetz zu einem gemeinsamen Änderungsantrag der Fraktionen von CDU und FDP vom 18.1.2005 (LT-Drs. 16/3530) nicht angehört worden sei, mit dem der versorgungserhaltende Rücktritt für Bürgermeister und Landräte im Rahmen eines Abwahlverfahrens eingeführt wurde (vgl. § 76 Abs. 4 HGO/§ 49 Abs. 4 HKO). Dass der Innenausschuss den kommunalen Spitzenverbänden nur eine Frist von gut vier Wochen einräumte, um eine schriftliche Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf von CDU und Grünen zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten vom 9. Dezember 2014 (LT-Drs. 19/1222) abzugeben, wurde ebenfalls als unfreundlicher Akt gewertet.

Ein Verstoß gegen das Beteiligungsgesetz bei einem Gesetzgebungsverfahren bleibt aber nach dem Grundsatz „Das jüngere Gesetz verdrängt das ältere“ rechtlich ohne Folgen. Kritiker bezeichneten das Beteiligungsgesetz daher bereits bei seiner Entstehung als

„stumpfes Schwert“. Bei einer verfassungsrechtlichen Absicherung des Anhörungsanspruchs können die Kommunen dagegen bei einem Verstoß des Gesetzgebers gegen das Beteiligungsgebot die entsprechende Norm vor dem Verfassungsgericht anfechten und ihre Aufhebung erzwingen (vgl. Thür VerfGH, Urteil v. 12.10.2004, in DVBl. 2005 S. 443, 447 ff.). Aussichtslos dürfte dagegen mittlerweile die Durchsetzung der Forderung sein, **Bürgermeister und Landräte wieder als Abgeordnete im Landesparlament zuzulassen**. Der Verweis auf die entsprechende Praxis in Baden-Württemberg taugt nicht mehr: Nach der dortigen Parlamentsreform im Jahr 2007 werden ab der nächsten Landtagswahl im Jahr 2016 kommunale Wahlbeamte nicht länger gleichzeitig Landtagsabgeordnete sein dürfen. In Hessen hat sich schon die vom Landtag eingesetzte Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ in ihrem Abschlussbericht vom 2.5.2002 diesbezüglich ablehnend geäußert (LT-Drs. 15/4000 S. 92/93).

- Die **kommunale Verfassungsbeschwerde gegen Landesgesetze** ist in Hessen ebenfalls nicht in der Verfassung verankert, sondern lediglich einfachgesetzlich in § 46 StGHG abgesichert worden. Der Staatsgerichtshof hat dies mit Urteil vom 4.5.2004 (in HSGZ 2004 S. 266, 267 = StAnz. S. 2097, 2104) als ausreichend erachtet, nachdem er die Frage lange ausdrücklich offen gelassen hatte (Urteil v. 20.10.1999, in StAnz. S. 3414, 3417). Schon deshalb empfiehlt sich die endgültige Klärung der Zulässigkeit dieses Rechtsinstituts durch Aufnahme in die Landesverfassung. Auch im Bundesrecht wurde die Kommunalverfassungsbeschwerde zunächst 1951 mit § 91 BVerfGG einfachgesetzlich eingeführt und ist erst seit 1969 durch Art. 93 Abs. 1b GG verfassungsrechtlich garantiert.
- Das **Konnexitätsprinzip** schließlich wurde durch die Volkabstimmung vom 22.9.2002 in Art. 137 Abs. 6 HVerf. aufgenommen. Dieser für das Verhältnis vom Land zu seinen Kommunen ganz wesentliche Grundsatz („Wer bestellt, bezahlt!“) ist mittlerweile in allen deutschen Flächenländern Bestandteil des Verfassungsrechts. Zum Teil wird kritisch darauf hingewiesen, dass die hessische Regelung in Sachen Kommunalfreundlichkeit hinter anderen Län-

## Vorwort

dern, insbesondere hinter der 2003 eingeführten Regelung des Bundeslands Bayern, zurückbleibe und daher der Optimierung bedürfe (vgl. Henneke, „Hessen hinten“, in *Der Landkreis* 2002 S. 378, 379, 381–383).

Der Hessische Landtag meinte es zu Beginn der 16. Wahlperiode offensichtlich ernst mit der Generalüberholung der antiquierten Hessischen Verfassung und beschloss am 8.7.2003, eine **Enquete-Kommission zur Reform der Landesverfassung** einzusetzen. Diese Enquete-Kommission hatte den Auftrag, die Hessische Verfassung auf Änderungs- und Ergänzungsbedarf zu überprüfen. Die kommunalen Spitzenverbände gehörten erstaunlicherweise nicht zu den Organisationen, die von der Enquete-Kommission in ihrer öffentlichen Anhörung am 7.7.2004 um Stellungnahme gebeten wurden oder die ihre Belange ungefragt „von außen“ eingebracht haben. Die Landtagsfraktionen selbst waren mit Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Art. 137 HVerf. sehr zurückhaltend (vgl. Kommissions-Bericht v. 8.4.2005 = LT-Drs. 16/3700, Anlagen 1, 3 und 5). Im Ergebnis wurde am 26.4.2005 im Hessischen Landtag das **Scheitern der Bemühungen zur Reform der Landesverfassung** festgestellt, obwohl sich CDU, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN in der Enquete-Kommission auf ein gemeinsames Paket von Vorschlägen einigen konnten. Die Reform der Landesverfassung müsse aber von allen politischen Kräften im Landtag, also auch von der SPD, mitgetragen werden – eine Ansicht, die in Bayern, dem anderen Bundesland in Deutschland, in welchem letztlich das Volk über Verfassungsänderungen entscheidet, der Landtag diesbezüglich also nur Vorschläge unterbreitet, ganz und gar nicht geteilt wird.

Nachdem auf Bundesebene als Folge der Bundestagswahl vom September 2005 und der daraus hervorgegangenen „Großen Koalition“ zwischenzeitlich nicht nur das Reformprojekt „Föderalismusreform I“ im Jahr 2006, sondern auch die „Föderalismusreform II“ im Jahr 2009 erfolgreich abgeschlossen werden konnten, bestand die Hoffnung, dass auch in Hessen in der 18. Legislaturperiode (2009–2014) noch einmal Bewegung in die Reform der Landesverfassung kommen könnte und dadurch das Signal für die Reformfähigkeit des Staatswesens verstärkt würde. In der schwarz/gelben Koalitionsvereinbarung vom Januar 2009 wurden „die demokratischen Parteien im Landtag

ausdrücklich erneut eingeladen, die notwendigen Änderungen für eine moderne Verfassung des 21. Jahrhunderts auf den Weg zu bringen“. Das Projekt ist jedoch nicht ernsthaft angegangen worden, nachdem die SPD keine Veranlassung dafür erkennen konnte.

Auch die schwarz/grüne Koalition hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 23. Dezember 2013 für die **19. Legislaturperiode (2014–2019)** die Modernisierung der Landesverfassung auf die Fahne geschrieben. Das Ehrenamt soll als Staatsziel verankert, das Mindestwählbarkeitsalter für ein Mandat im Hessischen Landtag an die Volljährigkeitsgrenze angeglichen, die Todesstrafe abgeschafft und das Volksbegehren erleichtert werden. Diese Maßnahmen sind in der Tat überfällig. Die Vollendung des 18. Lebensjahres reicht z. B. aus, um in den Bundestag oder in ein Kommunalparlament einzuziehen. Auch gereicht es dem Bundesland Hessen nicht zur Ehre, dass der Landtag – anders als in Bayern – bislang nicht den Weg für die Abschaffung des Artikels über die Todesstrafe (Art. 21 S. 2 HVerf.) frei gemacht hat. Das Unterschriftenquorum von 20 % der stimmberechtigten Bevölkerung in Art. 124 Abs. 1 HVerf. für ein Volksbegehren ist bundesweit einmalig hoch und in der Geschichte des Landes noch nie überwunden worden, sodass das Mitwirkungsinstitut des „Volksentscheids“ in Hessen graue Theorie geblieben ist.

Mit ihrem Antrag vom 10. November 2015 (LT-Drs. 19/2566) haben die Koalitionsfraktionen nun zusammen mit der SPD und der FDP eine Enquete-Kommission **„Verfassungskonvent“** aus der Taufe gehoben, welche die Hessische Verfassung in ihrer Gesamtheit überarbeiten und Vorschläge für ihre zukunftsfähige Gestaltung unterbreiten soll. Es soll sichergestellt werden, dass Vorschläge aus der Bevölkerung in den Prozess einfließen können. Als technisches Mittel zu dessen Umsetzung soll eine eigene Internetseite mit interaktiven Funktionen geschaffen werden.

Außerdem soll in jedem Regierungsbezirk mindestens ein Bürgerforum veranstaltet werden. Sachverständige und Mitglieder der Kommission sollen dort die Arbeitsergebnisse sowie die Möglichkeiten und Grenzen einer Verfassungsänderung vorstellen. Die Teilnehmenden können Vorschläge machen, die an die Enquetekommission weitergeleitet werden.

## Vorwort

Schließlich sollen alle hessischen rechts-, sozial- und verwaltungswissenschaftlichen Fakultäten an den hessischen Universitäten aufgefordert werden, Vorlesungen oder Seminare zum Thema Änderung der Hessischen Verfassung zu organisieren. An die Ergebnisse der Enquetekommission zur Verfassungsreform 2005 soll angeknüpft werden. Es bleibt die Hoffnung, dass die Fraktionen im Hessischen Landtag bis zum Jahr 2019 – ebenso wie kürzlich die Parlamentarier in Baden-Württemberg – die Kraft zur Verständigung finden werden, um die Landesverfassung „durch Reform zu bewahren“.

Wiesbaden, den 31. Dezember 2015

Ulrich Dreßler\*  
Ulrike Adrian

---

\* Nähere Informationen zum Autor und seinen sonstigen Veröffentlichungen im Internet unter „[www.uli-dressler.de](http://www.uli-dressler.de)“.