

Ausschussvorlage INA 21/13

öffentlich vom 31.01.2025

Teil 3

**Schriftliche und mündliche Anhörung
zu Gesetzentwurf Drucks. [21/1303](#)
Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen**

**Die unter 15 (Stefan Jakob – Bürgermeister der Stadt Rosenthal)
aufgeführte Stellungnahme ist unaufgefordert hier eingegangen.**

An den
Hessischen Landtag
– Innenausschuss –
Schlossplatz 1-3
65138 Wiesbaden

Henrik Lenzgen
Mitglied im Landesvorstand
Mehr Demokratie e.V.
Landesverband Hessen

Lanzenbergstraße 6
36318 Schwalmtal

Fon 0221-669 665 18

henrik.lenzgen@mehr-demokratie.de
<https://hessen.mehr-demokratie.de/>

29.01.2025

Stellungnahme im Vorfeld zur mündlichen Anhörung am 12.02.2025

Zum Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Drucksache 21/1303

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum oben genannten Gesetzentwurf und konzentrieren uns nachfolgend auf zwei Aspekte:

1. Die Regelung zu Bürgerentscheiden (§8b HGO)
2. Die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens (§22 KWG und §55 HGO)

I. Änderung des Ausschlusskatalogs in § 8b Abs. 2 Nr. 5a der Hessischen Gemeindeordnung

Zu begrüßen ist, dass der Gesetzentwurf den Ausdruck „Planaufstellungsbeschluss“ durch „verfahrenseinleitender Beschluss“ ersetzt. Dadurch wird klargestellt, dass der erste sachbezogene Beschluss dem Bürgerentscheid zugänglich bleibt.

Hingegen erscheint es mit Blick auf das verfolgte Ziel weder notwendig noch folgerichtig, wenn nach dem Entwurf weitere, namentlich *„sonstige Angelegenheiten, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens, eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit*

Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind“, dem Bürgerentscheid entzogen werden sollen. Die Regelung ist überhaupt nicht erforderlich, da Bürgerbegehren, die ein rechtswidriges Ziel verfolgen, bereits nach geltender Gesetzeslage unzulässig sind. Aus rechtspolitischer Perspektive erscheint der vorliegende Gesetzentwurf problematisch, da er die Gefahr einer unverhältnismäßigen Einschränkung direktdemokratischer Partizipation birgt. Es ist zu befürchten, dass künftig auch Verfahren mit nur mittelbarem Bezug zu Planfeststellungsverfahren als unzulässig interpretiert werden könnten. Damit droht der Entwurf, über sein ursprüngliches Ziel hinauszuschießen und die Bürgerbeteiligung substantiell zu untergraben.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Landesregierung für ihre Ausgangsthese, Bürgerentscheide würden Infrastrukturprojekte grundsätzlich behindern oder verzögern, keine empirischen Belege vorlegt. Das Bestreben, Planungsverfahren zu beschleunigen, ist zwar zu begrüßen, jedoch wird der vorliegende Gesetzentwurf dieses Ziel verfehlen. Stattdessen wird er Rechtsunsicherheiten schaffen und eine Zunahme verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen provozieren, die den Planungsprozess faktisch verlängern werden.

Von 546 zwischen 1993 und 2024 in Hessen durchgeführten Bürgerbegehren wären hierdurch 60 Verfahren bzgl. Planfeststellungsverfahren, darunter 13 der 24 Verfahren betreffend Entsorgungsprojekte, 40 der 93 Verfahren betreffend Verkehrsprojekte und 7 der 125 Verfahren betreffend Wirtschaftsprojekte betroffen. Ausweislich der Entwurfsbegründung sollen namentlich konträre Ergebnisse von Planfeststellungsverfahren und Bürgerentscheid vermieden werden. Diese Situation kann allerdings insofern kaum eintreten, als die überwiegende Zahl der erfassten Verfahren gar nicht final in der Entscheidungskompetenz der Gemeinden liegt (vgl. etwa § 35 Abs. 2 HStrG; § 1 Abs. 1 Nr. 1, § 4 Abs. 1 Nr. 2 LuftVG; § 14 I S. 3 WaStrG; § 1 Abs. 1, 4 Abs. 1 Nr. 1 a) aa) ImSchZuV). Die Rolle der Gemeinde – und somit auch diejenige eines Bürgerentscheides – beschränkt sich daher im Wesentlichen auf das Recht, entgegenstehende Belange durch Stellungnahme geltend zu machen. Wenn der Entwurf also diese Angelegenheiten dem Bürgerentscheid entziehen will, so wird den Bürgern damit nicht die –weitestgehend ohnehin nicht bestehende– Möglichkeit der *Obstruktion* von Infrastrukturvorhaben, sondern bereits die *Artikulation* kommunaler Belange verwehrt. Für eine solche Regelung besteht unseres Erachtens –auch unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungseffizienz– kein Bedürfnis.

Auch der Verweis auf vergleichbare Ausschlussstatbestände in anderen Bundesländern verfängt nicht. Zunächst reichen diese keineswegs immer so weit, wie es der Entwurf vorsieht (vgl. § 15 Abs. 6 Nr. 9 BbgKVerf; § 17a Abs. 2 Nr. 6, 7 GemO (RPF); § 21a Abs. 4 Nr. 5, 6 KSVG (SL)). Vor allem aber sind in den übrigen Ländern andere Möglichkeiten direktdemokratischer Teilhabe auf Kommunalebene präsent, die in Hessen fehlen. Wenn mit dem Entwurf eine Angleichung erreicht werden soll, wären nicht nur Restriktionen, sondern auch Erleichterungen zum Vorbild zu nehmen.

Zum einen ist dies der Einwohnerantrag. Hessen ist aktuell das einzige Flächenland –und mit Hamburg das einzige Bundesland– in dem dieses Instrument nicht existiert. Zum anderen werden Bürgerbegehren in Hessen aktuell dadurch erschwert, dass bei Initiierung bereits ein Kostendeckungsvorschlag (§ 8b Abs. 3 S. 2 HGO) vorgelegt werden muss. Auch hier schaffen andere Bundesländer günstigere Voraussetzungen, indem zunächst seitens der

Gemeindeverwaltung eine Kostenschätzung zu erstellen ist (vgl. § 26 Abs. 2 S. 5 ff. GO NRW; § 17a Abs. 6 S. 2 GemO RPF) oder zumindest die Gemeindeverwaltung bei der Erstellung eines Kostendeckungsvorschlages unterstützt (§ 21 Abs. 3 Nr. 5 GemO (BW)). Eine Anpassung an diese Gesetzeslage würde zudem eine Verfahrensbeschleunigung bewirken und Unsicherheiten für die Bürgerinnen und Bürger reduzieren. Natürlich ist es ein berechtigtes Anliegen, im Zuge des Bürgerentscheides auch über die voraussichtlichen Kosten des jeweiligen Anliegens zu informieren. Dem kann jedoch dadurch Rechnung getragen werden, dass – wie etwa in Rheinland-Pfalz – für solche Anliegen, für die sich durch Erreichen des Unterschriftenquorums im Rahmen des Bürgerbegehrens ein hinreichendes öffentliches Interesse abzeichnet, eine Kostenschätzung durch die Gemeinde erstellt und bei Durchführung eines Bürgerentscheides den Unterlagen beigefügt wird (vgl. § 17a VI GemO (RPF)). Dagegen werden den Initiatoren eines Bürgerbegehrens in Hessen aktuell bereits im Ausgangspunkt Kenntnisse und Informationen verlangt, auf welche die Kommunalverwaltung deutlich leichteren Zugriff hat. Im Ergebnis kombiniert die im Entwurf vorgesehene Regelung unter den genannten Gesichtspunkten das im Bundesvergleich *restriktivste* Modell eines Ausschlusstatbestandes für Infrastrukturvorhaben mit den *geringsten* Erleichterungen direktdemokratischer Teilhabe.

Vor diesem Hintergrund sollte eine Streichung, mindestens aber eine Begrenzung des Ausschlusstatbestandes erwogen, zumindest aber die direktdemokratische Teilhabe an anderer Stelle (Einwohnerantrag und Kostendeckungsvorschlag) erleichtert werden.

Hinzuweisen ist schließlich auf ein Projekt aus dem Nachbarland Baden-Württemberg. Dort steht mit der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung ein zentraler, sachkundiger Ansprechpartner zur Verfügung, der Kommunen in Verfahren der Bürgerbeteiligung unterstützt. Dieser Ansatz kann unseres Erachtens Modellcharakter auch für Hessen haben.

II. Einführung des d'Hondt-Verfahrens bei Kommunalwahlen (Änderung des § 22 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und des § 55 der Hessischen Gemeindeordnung)

Das d'Hondt-Verfahren benachteiligt kleinere Parteien und Wählervereinigungen mathematisch überproportional. Die Ganzzahl der auf eine Partei entfallenden Sitze wird in diesem Verfahren durch Abrundung des Quotienten von Stimmenzahl und Zuteilungsdivisor bestimmt, sodass sämtliche Parteien gegenüber dem ungerundeten Wert des Quotienten potentiell einen Verlust von knapp unter einem Sitz erleiden. Für kleine Parteien und Wählervereinigungen wiegt dieser Verlust aber im Verhältnis zur Gesamtzahl ihrer Mandate erheblich schwerer als für große. Sie werden daher regelmäßig überproportional benachteiligt. Aufgrund der insgesamt geringeren Zahl der Sitze in Gemeindevertretungen und Kreistagen fällt dies hier im Vergleich zu Parlamenten nochmals stärker ins Gewicht.

Die qualitative Differenz dieser Einschränkung der Chancengleichheit liegt in ihrer strukturellen Systemrelevanz. Anders als die punktuellen Änderungen wie der Absenkung der Zwei-Drittel-Mehrheit bei der Reduzierung der Zahl der Gemeindevertreter (§38 HGO, §25 HKO) oder die

Streichung der Ein-Personen-Fraktion (§ 36b HGO), greift die Änderung des Auszählverfahrens (§ 55 HGO, §22 KWG) unmittelbar in die Grundmechanismen der politischen Repräsentation ein. Diese Modifikation des Verteilungsalgorithmus wirkt nicht nur formell, sondern substantiell diskriminierend, indem sie die Proportionalität der Mandatsverteilung systematisch verzerrt. Die systematische Benachteiligung wird dadurch verschärft, dass das D'Hondt-Verfahren nicht nur die Mandatsverteilung verzerrt, sondern künftig auch bei der Ausschussbildung im Benennungsverfahren (§ 62 HGO) angewandt werden soll.

Diese Einschätzung wird durch die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen bekräftigt, der in mehreren Entscheidungen (VerfGH NRW 14, 15/98; 12/08; 9, 11, 15, 16, 17, 18, 21/16) die verfassungsrechtlichen Grenzen für Eingriffe in die Wahlgleichheit präzise definiert hat. Der Verfassungsgerichtshof betont, dass dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei Fragen der Wahlgleichheit besonders enge Grenzen gesetzt sind. Differenzierungen erfordern einen besonderen, sachlich legitimierten und "zwingenden" Grund.

Dieser zwingende Grund fehlt hier, ebenso wie die empirische Grundlage für einen solchen. Die These einer drohenden Gefährdung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungsorgane stellt keinen zwingenden Grund dar, insofern die These nicht empirisch begründet ist. Im bisherigen Gesetzgebungsverfahren wurde eine solche substantielle Grundlage für diese Annahme nicht vorgelegt.

Die vorgeschlagene Umstellung auf das D'Hondt-Verfahren greift fundamental in die Grundprinzipien der demokratischen Willensbildung ein. Sie benachteiligt kleine Parteien und Wählervereinigungen systematisch und verstößt damit gegen den Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit in seiner strengen und formalen Interpretation. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb wird durch diese Änderung erheblich gefährdet. Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die geplante Änderung.

Soweit der Entwurf das legitime Ziel verfolgt, die Mehrheitsbildung und damit die Handlungsfähigkeit dieser Organe bei zunehmend pluraler Zusammensetzung zu gewährleisten, enthält er mit der Streichung der Ein-Personen-Fraktionen (§ 36b HGO) bereits einen tauglichen und ausbaufähigen Ansatz. Der Zusammenschluss zu Fraktionen kann durch weitere Maßnahmen noch erheblich attraktiver gestaltet werden. So durch die Streichung der Hospitantenregelung in § 36a Abs. 1 S. 2, Abs. 2 HGO; dadurch wird es für Gemeindevertreter attraktiver, sich einer Fraktion anzuschließen, der sie als Hospitanten ohnehin nahestehen. Kontraproduktiv kann es sein, wenn § 36a Abs. 1 S. 4 HGO verlangt, dass Fraktionen in Gemeinden mit über 50.000 Einwohnern mindestens drei Mitglieder haben müssen. Dadurch wird gerade in den durch die Pluralisierungstendenz besonders betroffenen Vertretungen ggf. nicht die Bildung größerer Fraktionen erreicht, sondern die Fraktionsbildung insgesamt verhindert, obwohl sie mit zwei Mitgliedern möglich wäre. Schließlich ermöglicht es § 58 Abs. 5 S. 3 HGO augenblicklich auch einzelnen Gemeindevertretern, die Aufnahme eines bestimmten Punktes in die Tagesordnung zu erzwingen. Diese Möglichkeit kann –etwa nach dem Vorbild des § 34 Abs. 1 S. 4 GemO BW– Fraktionen oder größeren Gruppen von Vertretern vorbehalten werden, um den Zusammenschluss nochmals attraktiver zu machen.

In Kürze:

- Obstruktion von Infrastrukturvorhaben durch Bürgerentscheide droht meist gar nicht, da die Gemeinde nicht entscheidet, sondern in den betroffenen Verfahren bloß Stellung nehmen kann.
- Die Ausschlussklausel müsste nicht so weit reichen. In manchen Ländern fehlt etwa der Teil hinter „Verwaltungsverfahren“
- Soll wie im jetzigen Entwurf die restriktivste Fassung gewählt werden, so sollte ein Ausgleich geschaffen werden durch
 1. Kostenschätzung Gemeinde bei Durchführung eines Bürgerentscheides anstelle des obligatorischen Kostendeckungsvorschlages
 2. Einführung der Möglichkeit des Einwohnerantrages
 3. Schaffung eines Zentralen Ansprechpartners, vergleichbar der Servicestelle Dialogische Bürgerbeteiligung in Baden-Württemberg

- Die Einführung des d'Hondt-Verfahrens benachteiligt kleine Parteien/Wählervereinigungen mathematisch überproportional
- Der für eine derartige Einschränkung von Chancen- und Wahlgleichheit notwendige, zwingende Grund sowie diesen stützende, empirische Belege sind nicht gegeben
- Soweit die Entschlussfähigkeit von Gemeindevertretungen bei zunehmender Pluralisierung gewährleistet werden soll, wäre dies durch zusätzliche Anreize zur Fraktionsbildung zu erreichen.

Bei Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Henrik Lenzgen

Alexander Trennheuser

Kontakt:

Mehr Demokratie e.V.

Landesverband Hessen

Henrik Lenzgen

Tel. 0221 669665 18

E-Mail: henrik.lenzgen@mehr-demokratie.de

Web: <https://hessen.mehr-demokratie.de>

Bundesverband

Alexander Trennheuser

Tel. 0221 669 665 11

E-Mail: alexander.trennheuser@mehr-demokratie.de

Web: <https://www.mehr-demokratie.de>

DER BÜRGERMEISTER DER STADT ROSENTHAL

DER BÜRGERMEISTER - Am Rathaus 2 - 35 119 Rosenthal

Tel.-Nr.: 06458 – 5095-0
Fax-Nr.: 06458 – 5095-20
Internet: www.Rosenthaler.de
eMail: info@stadt-rosenthal.de

Herrn
Thomas Hering MdL
Vorsitzender des Innenausschusses des
Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3

65183 Wiesbaden

Gebäude: Rathaus 1
Durchwahl: -16
Durchwahl Fax: -20
eMail:
Stefan.jakob@stadt-rosenthal.de

Unser Zeichen: HGOÄ25
Sachbearbeiter/-in: Herr Jakob

Rosenthal, den 30.01.2025

Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Hering,
sehr geehrte Damen und Herren,

als Bürgermeister einer ländlichen Kleinstadt an der Grenze zwischen Mittel- und Nordhessen möchte ich Ihnen meinen persönlichen Eindruck zu den von Ihnen vorgeschlagenen Änderungen der HGO u.w. geben. Sie bekommen von mir eine Einschätzung der Änderungen zu einzelnen Punkten, unabhängig von den Stellungnahmen unserer Interessenvertretungen.

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Eine Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an der Fortentwicklung unserer Kommunen ist sinnvoll und wünschenswert. Gerade diese Gruppe muss in Kommunen mehr angehört werden, da diese die zukünftigen Bürger sind. Eine Verpflichtung zur Beteiligung lässt die Bürokratie und den damit verbundenen Arbeitsumfang in den Verwaltungen noch mehr steigen. Kinder und Jugendliche in einer Ausschuss- oder Parlamentssitzung anzuhören, ist der bürokratisch weniger aufwendige Ansatz. Zusätzlich besteht die Möglichkeit Bürgerversammlungen für Kinder und Jugendliche anzubieten, um ihre Vorschläge einzubringen.

Wahlrecht für wohnungslose Menschen / wohnsitzlose Menschen

Die Prüfung bei wohnungslosen Personen ist für eine Kommune nicht bzw. nur sehr schwer möglich. Ist diese Person noch bei uns in der Kommune oder schon im anderen Gemeindegebiet. Es wird somit wieder mehr bürokratischer Aufwand, mit einem gut gemeinten Hintergrund, aufgebaut.

Reduzierung der Anzahl der Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertreter

Die aktuelle Entwicklung, gerade im ländlichen Bereich unserer Kommunen, zeigt, dass es für die Kommunalwahl 2026 sehr schwierig sein wird interessierte Personen für die Parlamente zu finden. Durch die „großpolitische Wetterlage“ fühlen sich die Gemeindevertreter als Fußabtreter

der Bevölkerung ohne eine Änderung in den Kommunen herbeiführen zu können. Der Entscheidungsspielraum der Gemeindevertreter ist, auch durch die finanzielle Situation der Kommunen, stark eingeschränkt. Ein wirkliches „gestalten“ ist nicht mehr möglich. Vor diesem Hintergrund begrüße ich eine Verringerung der Anzahl der Gemeindevertreter. Begrüßen würde ich eine einfache Mehrheit bei der Abstimmung.

Änderung der Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit

Eine Attraktivitätssteigerung des hauptamtlichen kommunalen Wahlamtes ist dringend geboten! Persönlich habe ich aber andere Ansprüche an die Attraktivität des Berufs des Bürgermeisters als den monetären Aspekt.

Das Amt des Bürgermeisters ist eine ehrenvolle Aufgabe, um seine Kommune weiterzuentwickeln, zum Wohl der Gemeinschaft. Den Bürgern kann man, trotz höchstmöglicher Transparenz, den Einblick in die notwendigen Änderungen nicht vollends erklären. Die Steigerung der interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu einem Zusammenschluss in Form eines Gemeindeverwaltungsverbands und einer ggf. Fusion sind notwendig und müssen durch den Bürgermeister angestoßen werden. Sie müssen angestoßen werden, wenn dieser das Beste für seine Kommune möchte. Solche Entscheidungen sind aber sehr heikel bei der Umsetzung. Es müssen die alten Strukturen in den Köpfen der Bürger aufgeweicht werden. Dies stellt ein erhebliches Risiko für die Wiederwahl des Bürgermeisters dar. Zusätzlich ist es ein Hemmnis kritische Themen in der ersten Amtszeit anzugehen, so z.B. Straßenbeiträge, Kläranlagenneubauten oder die eben genannten Prüfungen eines Gemeindeverwaltungsverbundes. Alles Themen, welche kostenmäßig den Bürger stark belasten. Die Kommune wird für eine Amtszeit gehemmt, erfolgt eine Abwahl, sind es mögliche 12 Jahre wo dringende Themen ggf. nicht bearbeitet werden.

Gerade im Hinblick auf die zusätzlichen 8 Prozent Zulage ab der zweiten Amtszeit sehe ich das Risiko bei einem Wahlkampf zu Gunsten des „günstigeren“ Kandidaten.

Um die Attraktivität des Wahlamtes nachhaltig zu steigern und ein langfristiges Arbeiten für die Kommunen zu gewährleisten ist es aus meiner Sicht unabdingbar den Pensionsanspruch nach sechs Jahren zu gewähren, oder die Amtszeit auf acht Jahre zu verlängern. Persönlich habe ich keine Präferenz. Mit dieser Maßnahme würde die Sicherheit für die Wahlbeamten in den Vordergrund gestellt. Dafür darf auch gerne die 8 Prozent Zulage ab der zweiten Amtszeit entfallen, da diese zu Lasten der Kommune gehen. Mein Selbstverständnis eines Bürgermeisters ist es, die Kommune nicht über Gebühr zu belasten, darunter fällt für mich die Zulage.

Die Anpassung der Aufwandsentschädigungen halte ich grundsätzlich für richtig. Eine Dynamisierung angepasst an das Grundgehalt ist nachvollziehbar. Eine faire Möglichkeit wäre die Anpassung an das Grundgehalt nicht mit einem festen Prozentsatz, sondern mit einem „indexierten“ Prozentsatz an die Inflation mit einem Höchstsatz von 5 Prozent.

Sehr gerne stehe ich für Rückfragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

J a k o b
Bürgermeister

