

**Ausschussvorlage INA 21/13**

öffentlich vom 07.02.2025

Teil 4

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



Prof. Dr. Dr. M. Will, EBS Universität, Rheingaustraße 1, 65375 Oestrich-Winkel

**Prof. Dr. Dr. Martin Will,  
M.A., LL.M. (Cambridge)**

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses des  
Hessischen Landtages  
Herrn Thomas Hering  
Schlossplatz 1

Lehrstuhl für Staatsrecht,  
Verwaltungsrecht,  
Europarecht, Recht der  
neuen Technologien sowie  
Rechtsgeschichte

65183 Wiesbaden

EBS Law School  
Campus Schloss

[martin.will@ebs.edu](mailto:martin.will@ebs.edu)

3. Februar 2025

**GESETZENTWURF ZUR VERBESSERUNG  
DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER KOMMUNALEN  
VERTRETUNGSKÖRPERSCHAFTEN UND ZUR ÄNDERUNG  
KOMMUNALRECHTLICHER VORSCHRIFTEN (HESS. LT-DRS. 21/1303)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften – LT-Drs. 21/1303 –, zu dem ich wie folgt Stellung nehme:

### **I. Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen**

- **Dringend abgeraten** wird von der Einführung des verfassungsrechtlich problematischen d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei der Sitzzuteilung im Rahmen von Kommunalwahlen in § 22 HessKWG (unten II. 6.)
- **Abgeraten** wird im Übrigen auch
  - von der Erweiterung der Gegenstände, über die in Hessen kein Bürgerentscheid stattfindet, in § 8b HGO (unten II. 1.)
  - von der Einführung von Interessenvertretungen für ältere Menschen in § 8c HGO (unten II. 2.)
  - von der Einführung einer nicht-ruhegeldfähigen Zulage von 8 % ab der zweiten Amtszeit für kommunale Wahlbeamte (unten II. 7.)
  - von der Einführung einer relativ bemessenen Dienstaufwandsentschädigung i.H.v. 5 % des Grundgehaltes der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit (unten II. 8.)
- **Empfohlen wird**, die zu begrüßende und verfassungsrechtlich gebotene Erweiterung der Wahlberechtigung bei Kommunalwahlen auf wohnsitzlose Personen in § 30 HGO – statt wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen in einem neuen Abs. 2 – in



der Weise vorzunehmen, dass in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 1 HGO hinter dem Wort „Wohnsitz“ der Passus „oder seinen dauernden Aufenthalt“ (hat), eingefügt wird. (unten II. 3.)

## II. Stellungnahme im Einzelnen

### ***1. Neufassung von § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO (Erweiterung der Gegenstände, über die kein Bürgerentscheid und damit auch kein Bürgerbegehren stattfindet) = Art. 1 Nr. 2***

Zur Sinnhaftigkeit direktdemokratischer Elemente in der politischen Entscheidungsfindung auf kommunaler, Landes- und auch Bundesebene kann man unterschiedliche Auffassungen vertreten. Es gibt gute Gründe dafür, aber auch gute Gründe dagegen. Wenn man sich allerdings – wie die Hessische Kommunalverfassung – grds. für direktdemokratische Elemente entscheidet, dann ist es widersprüchlich, gerade Teilgebiete, die wie Infrastrukturprojekte für die Bürgerinnen und Bürger besonders wichtig sind, weitgehend von dieser intensivsten Form der Bürgerbeteiligung auszunehmen.

Die Begründung, dass es bei der Neufassung des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO darum gehe, „Doppelungen bei Beteiligungen“ zu beseitigen (Hess. LT-Drs. 21/1303, S. 23, 25) überzeugt nicht, da es sich bei der Bürgerbeteiligung im Rahmen förmlicher Verwaltungsverfahren, Planfeststellungsverfahren etc. qualitativ und quantitativ um etwas ganz anderes handelt als bei der Beteiligung im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gem. § 8b HGO. Auch das Argument, im Rahmen einschlägiger Verfahren seien regelmäßig vielschichtige Abwägungsprozesse durchzuführen, die nur schwer auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage im Rahmen eines Bürger- oder Vertreterbegehrens reduziert werden könnten, überzeugt nicht. Insbes. die aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger oft sehr wichtige Frage, ob ein bestimmtes Projekt überhaupt durchgeführt werden soll, lässt sich regelmäßig ohne Weiteres mit Ja oder Nein beantworten. Auch sollte den Bürgerinnen und Bürgern grds. mehr Kompetenz zugetraut werden, hier zu abgewogenen Ergebnissen zu kommen. Im Ergebnis würde die vorgeschlagene Neufassung des § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO jedenfalls ohne Zweifel dazu führen, dass die direktdemokratische Bürgerbeteiligung in Hessen fortan in wichtigen Bereichen wesentlich eingeschränkt würde.

**Wenn die Einflussnahmemöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger im Rahmen von Bürgerentscheiden gem. § 8b HGO nicht wesentlich eingeschränkt werden sollen, wird daher davon abgeraten, § 8b Abs. 2 Nr. 5a HGO wie vorgeschlagen neu zu fassen.**



## **2. Neufassung von § 8c HGO (Möglichkeit der Einführung von Interessenvertretungen für ältere Menschen etc.) = Art. 1 Nr. 3**

Die Einführung der Möglichkeit für Gemeinden in einem neu gefassten § 8c HGO zur Wahrung der Interessen älterer Menschen einen Beirat einzurichten, verfolgt zwar ein politisch und sozial grds. ehrenwertes Anliegen, kollidiert jedoch mit dem dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG etc. zugrunde liegenden, konzeptionell maßgeblich in der französischen Revolution im Jahr 1789 begründeten und über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für die Kommunen verbindlichen Grundsatz der Gleichheit aller Staatsbürger im politischen Prozess (Egalitätsprinzip). Anders als Minderjährige, die noch kein aktives und passives Wahlrecht besitzen, sind ältere Menschen regelmäßig vollumfänglich aktiv und passiv wahlberechtigt und entsprechend schon jetzt in den Gemeindevertretungen etc. hinreichend repräsentiert. Obwohl die Einrichtung diverser beratender Beiräte derzeit im politischen Trend zu liegen scheint, wird vor dem Hintergrund der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken von der Einrichtung separater Interessenvertretungen für ältere Menschen in den Kommunen **abgeraten**.

## **3. Änderung von §§ 30, 32 etc. HGO (Aktives und passives Wahlrecht für Personen ohne Wohnsitz) = Art. 1 Nr. 7 sowie entsprechend von § 86 HGO (Ausländerbeiratswahlteilnahme für Personen ohne Wohnsitz) = Art. 1 Nr. 24**

Die Erweiterung des Kreises der aktiv und passiv bei der Wahl der Gemeindevertretung, des Bürgermeisters sowie der Ausländerbeiräte wahlberechtigten Personen auf Menschen, die keinen Wohnsitz, aber einen Mindestaufenthalt in der Gemeinde oder im Landkreis aufweisen, durch Änderung insbes. der §§ 30 (neuer Abs. 2), 32, 86 HGO, ist **zu begrüßen**.

Diese Erweiterung des aktiven und passiven Wählerkreises ist schon aus verfassungsrechtlichen Gründen unumgänglich, da die bisherige Beschränkung auf Personen, die seit mindestens sechs Wochen in der Gemeinde etc. ihren Wohnsitz haben (vgl. insbes. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGO) gegen den verfassungsrechtlich insbes. gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für Volksvertretungen in Kreisen und Gemeinden garantierten **Wahlrechtsgrundsatz der allgemeinen Wahl** verstößt.

Gerade angesichts der in den letzten Jahren zu verzeichnenden deutlichen Zunahme der Zahl wohnsitzloser Menschen wäre es allerdings auch wichtig, adäquate Maßnahmen zu ergreifen, um diesen Menschen proaktiv die Ausübung ihres verfassungsrechtlich verbürgten Wahlrechts zu ermöglichen. Die Landesregierung räumt in



der Begründung ihres Gesetzesentwurfs im Abschnitt über die finanziellen Auswirkungen (LT-Drs. 21/1303, S. 3) selbst ein, dass „durch die Gewährung des kommunalen Wahl- und Stimmrechts für wohnungslose Menschen“ „in sehr geringer Zahl mit einer Teilnahme von mehr Wahlberechtigten an kommunalen Wahlen und Abstimmungen“ zu rechnen sei. In der Folge heißt es dann, dass die konkrete Zahl (und damit die Mehrkosten) „von der Zahl der wohnungslosen Menschen in der jeweiligen Kommune und deren Bereitschaft, an kommunalen Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen“ abhängen. Darin kommt nicht nur zum Ausdruck, dass die Einführung des Wahlrechts für wohnsitzlose Menschen nach Ansicht der Landesregierung kaum zu mehr Stimmabgaben führen wird, sondern auch, dass offensichtlich nicht hinreichend über Maßnahmen nachgedacht wurde, die ergriffen werden könnten, um diese Menschen zur Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts zu motivieren. Gerade bei ohnehin stark benachteiligten Personengruppen erscheint es jedoch sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus völkerrechtlicher Perspektive geboten, proaktiv Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Wahrscheinlichkeit einer demokratischen Partizipation erhöhen. Dies sollte unbedingt nachgeholt werden.

**In gesetzessystematischer Hinsicht erscheint die Regelung in einem neuen Abs. 2 von § 30 HGO als suboptimal.** Aus Sicht der Gesetzessystematik handelt es sich beim neu einzuführenden Erfordernis eines Mindestaufenthaltes um eine Alternative zum aktuellen Wohnsitzerfordernis in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 1 HGO. Es wäre daher systematisch folgerichtig, die Neuregelung mit der Konjunktion „oder“ direkt in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 1 HGO zu integrieren. Dies hätte dann auch systematisch korrekt zur Folge, dass sich die Regelung über eine entsprechende Geltung für den Ortsbezirk in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 2 HGO auch auf Personen bezöge, die nicht über einen Wohnsitz, aber einen Mindestaufenthalt verfügen. Erfolgte die Neuregelung hingegen – wie von der Landesregierung vorgeschlagen – in einem neuen Abs. 2, bezöge sich § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 2 HGO nicht darauf, was kaum gewollt sein kann.

**Es wird daher empfohlen, die Neuregelung in der Weise vorzunehmen, dass in § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HS 1 HGO hinter dem Wort „Wohnsitz“ der Passus „oder seinen dauernden Aufenthalt“ (hat), eingefügt wird.**

Angemerkt sei, dass dies auch erheblich zur Verschlankeung der Regelung beitrüge, zumal die Bezugnahme auf das Vorliegen der Voraussetzungen nach Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 in dem von der Landesregierung vorgeschlagenen Abs. 2 entfielen. Angemerkt sei auch, dass diese Regelungstechnik derjenigen entspreche, welche die Landesregierung selbst in Art. 1 Nr. 8 des Gesetzesentwurfs für die Regelung des passiven Wahlrechts in § 32 Abs. 1 HGO vorschlägt.



#### **4. Neuer § 52a HGO (Digitale Sitzungsteilnahme Gemeindevertretung) = Art. 1 Nr. 17 (bzw. entsprechend bei Kreistagen)**

Die Ermöglichung einer digitalen Sitzungsteilnahme für Mitglieder der Gemeindevertretung sowie den Gemeindevorstand in einem neuen § 52a HGO samt Folgeänderungen in anderen Vorschriften der HGO **ist grundsätzlich zu begrüßen**. Obwohl eine Präsenzteilnahme beim jetzigen Stand der Technik aufgrund erhöhter Wahrnehmungs- und Interaktionsmöglichkeiten und des Entfalls von technischen Problemen immer noch vorzugswürdig ist, erscheint eine Beschränkung auf eine solche nicht mehr zeitgemäß. Diese ist nämlich u.a. geeignet, Menschen von der Kandidatur für eine Mitgliedschaft in der Gemeindevertretung abzuhalten, die bspw. aus familiären Gründen wegen der Pflege eines Angehörigen oder einer besonders herausfordernden Berufstätigkeit, insbes. einer solchen, die eine Tätigkeit an anderen Orten als dem Wohnsitz mit sich bringt, nur schwer regelmäßig in Präsenz an solchen Sitzungen teilnehmen können. Damit geht eine strukturelle Benachteiligung dieser Personengruppen einher, die durch die niedrigschwellige Ermöglichung einer digitalen Sitzungsteilnahme erheblich abgemildert werden kann.

Die Anfertigung und die Verfügbarkeit digitaler Bild- und Tonaufnahmen von der Sitzungsteilnahme wirft allerdings unter anderem datenschutzrechtliche Fragen auf. Es sollte daher erwogen werden, Regelungen über datenschutzrechtliche Mindestanforderungen an die verwendeten Systeme und Regelungen über die Speicherung und Verwendung der generierten Daten in die Vorschrift aufzunehmen. Konkret sollte etwa eine Aufzeichnung entsprechender Übertragungen untersagt werden. Auch bleibt zu sehr offen, wie im Falle technischer Probleme auf Seiten der Teilnehmer – etwa während einer Abstimmung – zu verfahren ist. In Abs. 4 S. 3 heißt es lediglich, dass „sonstige Störungen“, also mit Blick auf S. 2 solche, die nicht im Verantwortungsbereich der Gemeinde liegen, unbeachtlich sind und keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der in der Sitzung gefassten Beschlüsse haben. Damit bleibt aber bspw. unklar, ob eine Stimmabgabe eines Sitzungsteilnehmers bei dem bspw. die Bild-, aber nicht die Tonverbindung abgerissen ist, zu werten oder nicht zu werten ist. Auch steht die Unbeachtlichkeit sonstiger Störungen gem. Abs. 4 S. 3 in einem Spannungsverhältnis zu Abs. 3 S. 1, nach dem sich der Vorsitzende der Gemeindevertretung und die Mitglieder der Gemeindevertretung in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können müssen.



**5. Neue Sätze 3 und 4 etc. in § 67 Abs. 1 HGO (Digitale Sitzungsteilnahme Gemeindevorstand) = Art. 1 Nr. 21 (bzw. entsprechend beim Kreissausschuss)**

*Cum grano salis* aus den oben genannten Gründen ist auch die Ermöglichung einer digitalen Sitzungsteilnahme für Mitglieder des Gemeindevorstands an dessen Sitzung durch die neuen Sätze 3 und 4 in § 67 Abs. 1 HGO – und entsprechend beim Kreissausschuss – samt Folgeänderungen in anderen Vorschriften **grundsätzlich zu begrüßen**.

**6. Neufassung von Abs. 3 und 4 in § 22 HessKWG (Einführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei der Sitzzuteilung im Rahmen von Kommunalwahlen) = Art. 3 Nr. 5**

Die vorgeschlagene Änderung würde dazu führen, dass die Sitzzuteilung bei der Wahl der Gemeindevertretungs- und Kreistagsmitglieder künftig nicht mehr nach dem aktuell zugrunde gelegten Hare/Niemeyer-Proporzverfahren, sondern nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren erfolgte. Das früher auch bei Bundestagswahlen eingesetzte d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist dort bereits 1985 mit Wirkung ab den Bundestagswahlen 1987 aus guten Gründen ersetzt worden, da es im Lichte der gleichen Wahl, die unstreitig auch bei Kommunalwahlen zu respektieren ist (insbes. gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG), problematisch ist.

Es ist allgemein bekannt, dass das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren große Parteien zu Lasten kleiner Parteien oder Wählervereinigungen etc. strukturell bevorzugt (vgl. etwa *H. Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46 Rn. 54: „Dieses System [d'Hondt] ist tendenziell für die Parteien mit großem Stimmenanteil günstiger“). Dabei wird das d'Hondtsche Verfahren immer fragwürdiger, je weniger Mandate zu verteilen sind (*H. Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46 Rn. 55). Infolgedessen ist es im kommunalen Bereich, wo im Vergleich etwa mit Bundestagswahlen regelmäßig deutlich weniger Mandate zu verteilen sind, sogar besonders problematisch und daher insgesamt verfassungsrechtlich fragwürdig (*H. Meyer*, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl., Bd. III, § 46 Rn. 55 Fn. 213).

Im Ergebnis würde seine Einführung daher in der Tat – wie in der Gesetzesbegründung zutreffend eingeräumt (Hess. LT-Drs. 21/1303, S. 41 f.) – dazu führen, dass einzelne Sitze, die nach einem gleichheitsorientierteren Proporzverfahren wie Hare/Niemeyer kleinen Parteien etc. zufielen, zukünftig großen Parteien etc. zufielen. Dabei handelt es sich in der Praxis allerdings nur um wenige Sitze, oft nur einen einzigen. Vor diesem Hintergrund ist darauf hinzuweisen, dass sich die in der Gesetzesbegründung dargelegten Hoffnungen, dass die dort konstatierte „zunehmende Zersplit-



terung“, die zu einer „Beeinträchtigung oder zumindest starken Gefährdung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage“ führe, durch die Einführung des d’Hondtschen Höchstzahlverfahrens wesentlich abgemildert werden könnte, kaum erfüllen dürften.

Im Ergebnis würde die verfassungsrechtlich gebotene Gleichheit der Wahl bei Kommunalwahlen durch die vorgeschlagene Wiedereinführung des d’Hondtschen Verfahrens unter dem Aspekt der Erfolgswertgleichheit definitiv vermindert, ohne dass dies allerdings den erwünschten Erfolg verspräche, der den Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Erfolgswertgleichheit der Stimmen möglicherweise verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte. Es wird daher **dringend davon abgeraten, das überholte und verfassungsrechtlich problematische Höchstzahlverfahren bei Kommunalwahlen in Hessen einzuführen.**

In politischer Hinsicht erscheint der Vorschlag, ein die Relationen der Wählerstimmen schlechter abbildendes Sitzzuteilungsverfahren einzuführen, besonders heikel, da die entsprechenden Sitze bei Kommunalwahlen sehr oft den Parteien zufallen dürften, die aktuell in Hessen die Landesregierung stellen und den entsprechenden Gesetzesvorschlag eingebracht haben. Wenn überhaupt etwas am Auszählungssystem geändert werden soll, sollte über die Ersetzung des Hare/Niemeyer-Verfahrens durch noch genauere und damit gleichheitskonformere Verfahren wie das Sainte-Laguë/Schepers-Rangmaßzahlverfahren (im anglo-amerikanischen Sprachraum: Webster-Verfahren) nachgedacht werden, das bei Bundestagswahlen seit 2009 erfolgreich zum Einsatz kommt.

***7. Einführung einer nicht-ruhegehaltsfähigen Zulage von 8 % ab der zweiten Amtszeit für hauptamtliche kommunale Wahlbeamte durch Einführung eines neuen § 4a in die Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit = Art. 9 Nr. 2***

Die nicht-ruhegehaltfähige Zulage von 8 % ab einer zweiten Amtszeit für alle kommunalen Wahlbeamten soll nach der Gesetzesbegründung (Hess. LT-Drs. 21/1303, S. 51) die Bindung an die jeweilige Gebietskörperschaft fördern und so auch den „Mehrwert aus der Amtserfahrung für die Gemeinde oder den Kreis“ sichern, da die Zulage nur gezahlt werde, wenn die zweite Amtszeit in derselben Gemeinde absolviert werde.

Aus Perspektive der politischen und ökonomischen Effizienz ist darauf hinzuweisen, dass es wünschenswert ist, wenn ein kommunaler Wahlbeamter im Rahmen einer



möglichen zweiten etc. Amtszeit in der Kommune tätig wird, in der er den größten Nutzen stiften kann. Dies kann die bisherige Kommune sein, muss es aber nicht. Aufgrund einer Gehaltszulage in der bisherigen Gemeinde zu bleiben, obwohl vielleicht – auch aus Perspektive der beteiligten Kommunen – *summa summarum* gute Gründe für einen Wechsel sprechen, verringert die Effizienz und damit den Nutzen, den der Wahlbeamte stiften kann. Insoweit sei ergänzend auch darauf hingewiesen, dass keiner Kommune Wahlbeamte zu wünschen sind, die sich gerade wegen einer nicht-ruhegehaltfähigen Zulage von 8 % (und nicht aus Sachgründen) für einen Verbleib vor Ort entschieden haben (worauf der Änderungsvorschlag der Landesregierung allerdings gerade abzielt).

In politischer Hinsicht ist anzumerken, dass die geplante Zulage in den allermeisten Fällen kommunalen Wahlbeamten zukommen wird, die die Parteien repräsentieren, die den Gesetzentwurf als Mitglieder der aktuellen Landesregierung eingebracht haben. Dies erscheint in Zeiten, in denen angesichts einer schlechten Wirtschaftslage und den damit verbundenen geringeren Steuereinnahmen ein Teil der geplanten Gehaltserhöhung bei Beamten um vier Monate vom 1. August 2025 auf den 1. Dezember 2025 verschoben wurde (vgl. etwa <https://www.hessenschau.de/politik/spar-haushalt-2025-cdu-und-spd-verschieben-besoldungserhoehung-hessengeld-bleibt-v3,spetat-hessen-sparen-100.html>; <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/hessen-verzoegert-beamtenbesoldung-lehrer-und-polizisten-sprechen-von-betrug-110121110.html>) und auch empfindliche Kürzungen im Bereich der Hochschulen vorgenommen werden, mehr als problematisch. Eine Umsetzung dieses Regelungsvorschlags wäre auch aus dem Grund politisch höchst unklug, dass sie angesichts des zu erwartenden Begünstigtenkreises geradezu eine Steilvorlage für zu erwartende Kritik von Populisten von rechts und links darstellte.

**Es wird daher davon abgeraten, zusätzlich zum Grundgehalt eine Zulage von 8 % ab der zweiten Amtszeit für hauptamtliche kommunale Wahlbeamten einzuführen.**

***8. Abrücken vom Modell fester Beträge bei der Dienstaufwandsentschädigung und Einführung eines relativen Betrags i.H.v. 5 % des Grundgehaltes durch Änderung des § 6 der Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit = Art. 9 Nr. 3***

Leider fehlen in der Gesetzesbegründung (Hess. LT-Drs. 21/1303, S. 41) Argumente, die diesen Systemwechsel nachvollziehbar machen würden. Das einzige dort genannte Motiv könnte sich im Passus „nach dem Vorbild verschiedener anderer



Bundesländer“ verbergen, wobei leider nicht ausgeführt wird, um welche Bundesländer es sich handelt und warum diese hier als „Vorbild“ fungieren, eine Nachahmung also empfehlenswert erscheint. Ansonsten wird in der Gesetzesbegründung im Wesentlichen beschrieben, was die Folge der Rechtsänderung wäre (die Beträge der Dienstaufwandsentschädigung sollen sich zukünftig entsprechend der Besoldung verändern etc.). Ohne nähere Begründung ist nicht ersichtlich, warum der Aufwand eines kommunalen Wahlbeamten etc., proportional von seinem Gehalt abhängt.

So könnte der Systemwechsel von außen betrachtet eher wie eine versteckte pauschale Gehaltserhöhung für Personen wirken, die – einmal mehr – sehr häufig den Parteien angehören werden, die den Entwurf eingebracht haben. Hinzu kommt, dass durch die neue Proportionalregelung eine automatische Erhöhung der Aufwandsentschädigung bei Erhöhung des Grundgehaltes eintritt. Indem die Erhöhung damit zukünftig ohne Veränderung der zugrundeliegenden Verordnung erfolgte, würde sie der bisher bestehenden zusätzlichen politischen und rechtlichen Kontrolle durch die Opposition sowie die Öffentlichkeit im Verordnungsgebungsverfahren zur Änderung der Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit – wie sie aktuell z.B. im Rahmen der vorliegenden Anhörung von Sachverständigen gerade ausgeübt wird – entzogen.

**Mangels hinreichend erkennbarer Gründe für den Systemwechsel wird daher davon abgeraten, vom bisherigen Modell fester Beträge bei der Dienstaufwandsentschädigung abzurücken und einen Systemwechsel hin zur Einführung eines relativen Betrags i.H.v. 5 % des Grundgehaltes durch Änderung des § 6 der Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit vorzunehmen.**

Mit freundlichen Grüßen

-----  
Gez. Prof. Dr. Dr. Martin Will



EBS Universität, Rheingaustraße 1, 65375 Oestrich-Winkel

An den Innenausschuss  
des Hessischen Landtags

Prof. Dr. Matthias Friehe

Qualifikationsprofessur für  
Staats- und Verwaltungs-  
recht

EBS Law School  
Campus Schloss

T +49 6723 9168 142  
matthias.friehe@ebs.edu

30. Januar 2025

**STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF DER LANDESREGIERUNG**  
Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen  
Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher  
Vorschriften  
LT-Drs. 21/1301

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum vorgenannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. In meiner Stellungnahme beschränke ich mich auf drei wesentliche Punkte des Gesetzentwurfs. Zusammenfassend nehme ich wie folgt Stellung:

- Von der Einführung von Seniorenbeiräten sollte Abstand genommen werden, da Senioren in den Kommunalvertretungen hinreichend vertreten sind und die Einführung einer altersgruppenspezifischen Interessenvertretung zu ihren Gunsten zu einer nicht gerechtfertigten Überrepräsentation älterer Menschen führen würde.
- Von der Zulassung hybrider Sitzungen sollte Abstand genommen, jedenfalls der Vorrang von Präsenzsitzungen nach dem Vorbild des Betriebsverfassungsrechts dadurch gesichert werden, dass eine qualifizierte Minderheit der Durchführung als hybrider Sitzung widersprechen kann.
- Gegen die Wiedereinführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bestehen keine durchgreifenden Bedenken. Ausgehend von der Feststellung der Landesregierung, dass auf kommunaler Ebene eine zunehmende Zersplitterung der Parteien und Wählergruppen zu beobachten ist, welche die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen gefährdet, sollte der Gesetzgeber die Wiedereinführung einer Sperrklausel prüfen.



## I. Beteiligung von Kindern und Jugendlichen; Interessenvertretung für ältere Menschen

Der Gesetzentwurf fasst zunächst die bisher bereits in § 4c und § 8c HGO geregelte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen in einem neugefassten § 4c HGO zusammen. Die „freigewordene“ Vorschrift des § 8c HGO soll sodann in Zukunft die Möglichkeit vorsehen, dass zur Wahrung der Interessen älterer Menschen ein Beirat eingerichtet wird.

Diese Regelungsanliegen entsprechen im Wesentlichen einem Gesetzentwurf der SPD aus der vergangenen Legislaturperiode (LT-Drs. 20/11081). Insoweit halte ich zunächst an meiner diesbezüglichen Stellungnahme aus dem August 2023 wie folgt fest:

Die Einrichtung von Beiräten zur herausgehobenen Vertretung bestimmter Gruppen ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch. Im politischen Bereich gilt der Grundsatz der Egalität der Staatsbürger, wonach alle Staatsbürger möglichst formal gleich zu behandeln sind (zuletzt etwa BVerfGE 156, 224 [Rn. 56]; stRspr). Über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG gelten die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl und die damit verbundene Egalität der Staatsbürger auch auf kommunaler Ebene. Selbst wenn die Beiräte nur eine beratende Funktion haben, ändern sie doch – hierin liegt auch ihr Zweck – die Chancen zur Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess. Die Egalität der Staatsbürger bei der Wahl darf nicht durch privilegierte Beteiligungsmöglichkeiten für bestimmte Gruppen unterlaufen werden.

Hinsichtlich einer Rechtfertigung der Ungleichbehandlung, die jedenfalls einem strengen Maßstab unterliegt, muss differenziert werden: Jugendliche unter 18 Jahren sind noch nicht wahlberechtigt (Art. 73 Abs. 1 HV). Für sie schafft die Einrichtung eines Jugendbeirats einen Ausgleich und stellt sicher, dass die Interessen von Kindern und Jugendlichen gleichwohl gehört werden können. Deswegen halte ich die Einrichtung eines Jugendbeirats grundsätzlich für unproblematisch.

Hingegen halte ich die Einrichtung eines Seniorenbeirats für verfassungsrechtlich nicht zulässig. Selbst dann, wenn man geringere Maßstäbe an die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung mit anderen Gruppen anlegt, ist ein sachlicher Grund für eine besondere Vertretung von Senioren auf Gemeindeebene nicht ersichtlich. Vielmehr vermute ich aus persönlichen Erfahrungen, dass



Senioren in Kommunalparlamenten deutlich überrepräsentiert sind. Leider liegen hierzu keine statistisch validen Zahlen vor. Nach Auskunft des Statistischen Landesamts werden dort keine Daten zur Altersstruktur der kommunalen Mandatsträger erhoben (Auskunft per Email vom 21. August 2023). Nach einer Untersuchung des WDR für das Jahr 2018 waren in Nordrhein-Westfalen nur 11 Prozent der kommunalen Mandatsträger jünger als 40 Jahre (vgl. <https://kommunal.de/stadtraete-alter>, Abruf am 21.8.2023; die ursprüngliche Berichterstattung des WDR ist nicht mehr abrufbar), was auf eine entsprechende Überrepräsentation älterer Jahrgänge hindeutet.

Angesichts der schwachen Datenlage bei gleichzeitig klarer „gefühlter Evidenz“ erscheint es angebracht, zunächst einmal statistische Erhebungen zu den soziodemographischen Merkmalen kommunaler Mandatsträger zu veranlassen. Dabei sollten auch Merkmale wie Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund erfasst werden. Ggf. könnte eine größere politikwissenschaftliche Studie beauftragt werden, mit der die Motivation für kommunalpolitisches Engagement in Hessen näher beleuchtet wird. Auf dieser Grundlage könnte dann nach sachgerechten Möglichkeiten gesucht werden, wie Bürger aus verschiedenen Altersschichten und sozialen Schichten sowie Frauen und Männer gleichermaßen für ein kommunalpolitisches Engagement gewonnen werden können.

Nach meiner Kenntnis gibt es nach wie vor keine Erhebung zum Alter kommunaler Mandatsträger in Hessen. Eine Nachfrage beim Statistischen Landesamt blieb bisher – vermutlich aufgrund der Kürze der Zeit – unbeantwortet.

Was die konkrete Gesetzesformulierung anbelangt, so ist zunächst zu begrüßen, dass die Vorschriften über die Kinder- und Jugendbeteiligung aus den bisherigen §§ 4c und 8c HGO nunmehr im § 4c HGO nF gebündelt werden sollen. Dies dient der größeren Klarheit. Gesetzestechnisch halte ich es aber für unglücklich, dass die beabsichtigten Beiräte in den §§ 4c und 8c HGO insgesamt drei verschiedene Bezeichnungen erhalten, nämlich „Gremien“ (§ 4c Abs. 1 S. 2 aE nF), „Interessenvertretung“ (§ 8c Überschrift nF) und „Beirat“ (§ 8c Abs. 1 nF). Hier scheint mir eine redaktionelle Überarbeitung angezeigt.

Sowohl für Kinder und Jugendliche als auch für ältere Menschen fehlen bisher Begriffsbestimmungen im Gesetzentwurf. Der Begriff „ältere Menschen“ ist sehr unscharf. Die Begriffe „Kinder“ und „Jugendliche“ sind vielfach so definiert, dass Kinder Personen sind, die noch nicht 14 Jahre alt sind, „Jugendliche“ solche, die 14, aber noch



nicht 18 Jahre alt sind (so § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 JuSchG). Gleichwohl scheint hier eine Klarstellung angezeigt, da das JuSchG die Begriffe ausdrücklich nur im Sinne des JuSchG definiert.

Zum Verfahren ist noch anzumerken, dass § 4c Abs. 1 S. 2 aE nF insofern eine Neuerung enthält, als nun ausdrücklich „Gremien“ (klarer wäre: Interessenvertretung) für Kinder und Jugendliche vorgesehen werden. Da etwaige Verbesserungsbedarfe für die Kinder- und Jugendbeteiligung gerade in einem aufwendigen Verfahren in einer Enquete-Kommission des Landtags erörtert werden, stellt sich die Frage, ob der Landtag deren Ergebnissen vorgreifen, oder die Ergebnisse zunächst abwarten möchte.

## **II. Einführung hybrider Sitzungen der Gemeindevertretung**

Ebenfalls dem Grundanliegen des früheren SPD-Gesetzentwurfs auf LT-Drs. 20/11081 entspricht die Zulassung hybrider Sitzungen durch § 52a HGO. Voraussetzung ist eine entsprechende Regelung in der Hauptsatzung der Gemeinde.

Was die grundsätzliche Einschätzung zu Hybridsitzungen anbelangt, halte ich ebenfalls an meiner Auffassung aus dem August 2023 fest. Gegen eine solche Zulassung bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach Art. 28 Abs. 1 S.2 GG muss es in den Kommunen eine Volksvertretung geben. Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Verfahrensweise in den Kommunalvertretungen dürften einem solchen Hybridverfahren nicht grundsätzlich entgegenstehen. Allerdings halte ich solche Verfahren demokratiepolitisch jedenfalls dann für falsch, wenn sie zur Regel werden. Die Gemeindevertretung ist nicht irgendein „Meeting“, sondern Ort der demokratischen Willensbildung. Nach meiner Überzeugung setzt dies regelmäßig einen unmittelbaren persönlichen Kontakt der Beteiligten untereinander voraus.

Der Gesetzgeber sollte erwägen, einen Vorrang von Präsenzsitzungen und ein Minderheitenrecht gegen die Durchführung einer Hybridsitzung zu verankern. Vorbild könnte § 30 BetrVG sein. Möchte ein Betriebsrat digitale Sitzungen durchführen, so muss in der Geschäftsordnung eine Regelung „unter Sicherung des Vorrangs der Präsenzsitzung“ getroffen werden. Ein Viertel der Betriebsratsmitglieder kann der Durchführung einer Digitalsitzung widersprechen, mit der Folge, dass die Sitzung in Präsenz stattzufinden hat (§ 30 Abs. 2 Nr. 1, 2 BetrVG). Da der Willensbildung in einer Gemeindevertretung sicher keine geringere Bedeutung zukommt als der Willensbildung in einem Betriebsrat, sollte ein wenigstens vergleichbares Schutzniveau gegen eine digitale Verödung demokratischer Prozesse in der Gemeindevertretung geschaffen werden.



Als Formulierung möchte ich folgenden Absatz 2 vorschlagen:

(2) Widersprechen am Tag nach der Ladung mindestens ein Viertel der Mitglieder der Gemeindevertretung schriftlich oder elektronisch einer digitalen Sitzungsteilnahme, so ist eine digitale Sitzungsteilnahme ausgeschlossen; die Mitglieder sind hierüber unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu informieren. Im Falle einer abgekürzten Ladungsfrist nach § 58 Abs. 1 S. 2 kann der Widerspruch noch zu Beginn der Sitzung erklärt werden; in diesem Fall ist neu zu laden.

Die übrigen Absätze würden entsprechend nach hinten rücken.

Der vorgeschlagene Absatz schützt eine qualifizierte Minderheit davor, dass wichtige Fragen in einer hybriden Sitzung verhandelt werden. Dadurch soll insbesondere verhindert werden, dass die Gemeindevertretung gerade bei strittigen Fragen der direkten Konfrontation in Präsenz ausweicht.

### **III. Wiedereinführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei Kommunalwahlen**

Bezüglich der Änderungen des Kommunalwahlrechts beschränke ich meine Stellungnahme auf die Wiedereinführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei Kommunalwahlen (§ 22 Abs. 3, 4 HGO nF).

Für die proportionale Sitzzuteilung haben sich verschiedene mathematische Verfahren herausgebildet. Alle diese Verfahren gewährleisten eine gerundet proportional gleiche Verteilung der Mandate im Verhältnis zu den Wählerstimmen. Die Unterschiede beziehen sich auf die Verteilung der „Reststimmen“, die daraus entstehen, dass große Zahlen (nämlich die Wählerstimmen) ganzzahlig proportional auf eine kleine Gesamtzahl (nämlich die Anzahl der Mandate) aufgeteilt werden müssen. Das d'Hondtsche Verfahren begünstigt dabei tendenziell größere Wahlvorschläge (Leisner, in: Stern/Sodan/Möstl [Hrsg.], StaatsR II, § 31 Rn. 48). Während das d'Hondtsche Verfahren früher auf allen politischen Ebenen Standard war, ist seit den 1980er-Jahren auf vielen Ebenen das Hare-Niemeyer-Verfahren, in jüngerer Zeit als weitere Variante das Verfahren nach Sainte-Laguë eingeführt worden. Beide Verfahren begünstigen tendenziell kleinere Wahlvorschläge (zu diesen Verfahren und verschiedenen Varianten eingehend Höhle, LKRZ 2012, S. 485 ff.).

Gegen die Wiedereinführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt es im Ermessen des Gesetzgebers, das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren im Wahlrecht anzuwenden (BVerfG, Urt. v. 28.02.2012, 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 [354 f]). Das Gericht betont, dass „weder das Verteilungsverfahren nach Niemeyer noch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (...) prinzipiell



„richtiger“ und (...) zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit allein systemgerecht“ ist (BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988, 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 [171]). Das gilt insbesondere auch für Kommunalwahlen (BVerfG, Beschl. v. 08.09.1994, 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, S. 213 [214]).

Aktuell findet das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren in Niedersachsen bei der Landtagswahl (§ 33 Abs. 5 NdsLWahlG) und im Saarland bei den Landtags- und Kommunalwahlen (§ 38 Abs. 2 SaarlLWahlG; § 41 Abs. 1 SaarlLWahlG) Anwendung.

Aus systematischer Sicht wäre es aus meiner Sicht rechtspolitisch folgerichtig, das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren auch bei Landtagswahlen wieder zur Anwendung zu bringen. Zwar betont die Gesetzesbegründung insofern das besondere Bedürfnis bei Kommunalwahlen, mit dem d'Hondtschen Verfahren eine gewisse Kompensation für die fehlende Sperrklausel zu schaffen und zu verhindern, dass Wahlvorschläge mit nur wenigen Stimmen in die Kommunalvertretungen einziehen. Dessen ungeachtet gilt aber auch für Landtagswahlen, dass die bevorzugte Verteilung der „Reststimmen“ auf kleinere Wahlvorschläge nicht mehr oder weniger legitim ist als ihre bevorzugte Verteilung auf größere Wahlvorschläge. Allerdings ist es dem Gesetzgeber unbenommen, sich für Landtags- und Kommunalwahlen jeweils für unterschiedliche Berechnungsverfahren zu entscheiden.

Der Gesetzgeber sollte überdies prüfen, ob alternativ oder ergänzend eine Sperrklausel bei Kommunalwahlen wieder eingeführt werden soll. Denn nach der Gesetzesbegründung ist in Hessen eine zunehmende Zersplitterung der Kommunalvertretungen zu beobachten, die – nach Auffassung der Landesregierung – „zu einer Beeinträchtigung oder zumindest starken Gefährdung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage“ (S. 41 des Gesetzentwurfs) geführt habe.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in seiner damaligen Funktion als Landesverfassungsgericht Schleswig-Holsteins die dort geltende Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig erklärt. Diese Entscheidung ist aber keine generelle Absage an Sperrklauseln im kommunalen Bereich. Vielmehr hat das Gericht darauf abgestellt, dass seinerzeit keine hinreichend konkrete Gefährdung der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungen durch kleinere Parteien und Wählergemeinschaften in Schleswig-Holstein ersichtlich war. Das Gericht hat die Tür für eine Sperrklausel für den Fall offengehalten, wenn künftig „mit einiger Wahrscheinlichkeit“ eine „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane“ zu erwarten sei (vgl. BVerfG, Ur. v. 13.02.2008, 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 [114]).



Bezogen auf Hessen ist zunächst festzustellen, dass sich die hessische Magistratsverfassung erheblich vom Kommunalrecht Schleswig-Holsteins unterscheidet. Die Gemeindevertretung hat insoweit eine Kurationsfunktion für den Gemeindevorstand als Verwaltungsbehörde der Gemeinde. Außerdem ist daran zu erinnern, dass sich die politische Landschaft seit 2008 erheblich durch stärkeren Zulauf für extreme Parteien wie die 2013 gegründete AfD verändert hat. Dies erschwert allgemein die Mehrheitsbildung in den Parlamenten und Kommunalvertretungen, da alle etablierten Parteien eine Zusammenarbeit mit der AfD ausschließen. Selbst wenn die AfD selbst nicht von einer Sperrklausel betroffen sein dürfte, wird die Mehrheitsbildung weiter dadurch erschwert, wenn neben der AfD auch noch kleinere Splittergruppen in die Kommunalvertretungen einziehen.

Die Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Hessen wäre übrigens nicht vom Bundesverfassungsgericht, sondern vom Hessischen Staatsgerichtshof zu beurteilen. Denn bei Wahlen im Verfassungsraum eines Landes wird der subjektive Wahlrechtsschutz grundsätzlich durch das jeweilige Landesverfassungsgericht allein und abschließend gewährt (BVerfG, Beschl. v. 25.01.2023, 2 BvR 2189/22, BVerfGE 165, 296 [Rn. 108]). Der Hessische Staatsgerichtshof konnte bisher keinen Verstoß der Sperrklausel gegen Wahlrechtsgrundsätze erkennen (HessStGH, Beschl. v. 14.06.2006, P.St.1912, Rn. 27).

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Matthias Friehe