



HESSISCHER LANDTAG

01. 12. 2009

Geszentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze

A. Problem

1. Die gleichzeitige Durchführung von kommunalen Wahlen und Abstimmungen untereinander sowie mit staatlichen Wahlen und Abstimmungen setzt voraus, dass die jeweilige Vertretungskörperschaft dies mit zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung beschlossen hat. Daneben muss vor einer gleichzeitigen Durchführung von Direktwahlen und Bürgerentscheiden mit staatlichen Wahlen und Abstimmungen das Einvernehmen des Kreiswahlleiters eingeholt werden. Dies erschwert die Zusammenlegung von kommunalen Wahlen und Abstimmungen untereinander sowie mit staatlichen Wahlen und Abstimmungen.
2. Auf dem Stimmzettel der Kreis-, Gemeinde- und Ortsbeiratswahl werden für alle Bewerberinnen und Bewerber der Ruf- und Familienname aufgenommen. Daneben kann bei der Kreiswahl zusätzlich die Gemeinde der Hauptwohnung und bei der Gemeindewahl der Gemeindeteil der Hauptwohnung aufgenommen werden, wenn die jeweilige Vertretungskörperschaft dies mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit beschlossen hat. Bei dem Kommunalwahlsystem der mit Elementen der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens von Stimmen hat sich gezeigt, dass diese Informationen von den Wählerinnen und Wählern oftmals als nicht ausreichend empfunden werden.
3. Im Bundeswahlrecht sind die Antragsgründe für die Ausstellung von Briefwahlunterlagen ersatzlos gestrichen worden. Im Landtagswahlgesetz und dem Kommunalwahlgesetz ist dagegen noch normiert, dass Wahlscheine nur im Verhinderungsfalle erteilt werden dürfen. Die unterschiedlichen Voraussetzungen sind sachlich nicht gerechtfertigt.
4. Wahlvorschläge von Parteien und Wählergruppen, die bei der Kommunalwahl (nur) einen Sitz erringen, erhalten in kleineren Gemeindevertretungen kommunalverfassungsrechtlich keine ihrem Anteil an den Wählerstimmen entsprechende Stellung.
5. Viele Kommunen halten den Zeitraum zwischen der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik und der Aufstellung des ersten pflichtigen zusammengefassten Jahresabschlusses (zwei Jahre) nicht für ausreichend.
6. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten in den Landkreisen wird durch das Gesetz - anders als auf der Gemeindeebene - begrenzt.

B. Lösung

1. Die gleichzeitige Durchführung von kommunalen Wahlen und Abstimmungen mit staatlichen Wahlen und Abstimmungen soll durch die Absenkung des Quorums auf die qualifizierte Mehrheit der Mitglieder der jeweiligen Vertretung erleichtert werden. Das bisher notwendige Einvernehmen des Kreiswahlleiters bei einer Verbindung von Direktwahlen und Bürgerentscheiden mit staatlichen Wahlen und Abstimmungen soll entfallen. Für die Zusammenlegung von Kommunalwahlterminen werden keine besonderen Vorkehrungen mehr für erforderlich gehalten.
2. Die Informationen auf dem Stimmzettel sollen für jede Bewerberin und jeden Bewerber um die Angabe des Berufs oder Standes, des Geburtsjahres und des vom Familiennamen abweichenden Geburtsnamens erweitert werden können. Die Entscheidung, ob diese Angaben auf dem Stimmzettel aufgenommen werden, soll die jeweilige Vertretungskörperschaft mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit treffen.
3. Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Wahlscheins im Landtagswahl- und Kommunalwahlgesetz werden der Regelung im Bundeswahlrecht angepasst. Durch die Verweisung in § 13 des Volksabstimmungsgesetzes auf das Landtagswahlgesetz werden die Volksabstimmungen von dem Lösungsvorschlag mit erfasst.
4. In Gemeinden mit bis zu 23 Gemeindevertretern wird das Institut der Ein-Personen-Fraktion wieder eingeführt.
5. Der Termin für die erstmalige Aufstellung eines zusammengefassten Jahresabschlusses bei doppischer Haushaltsführung wird allgemein auf den 31. Dezember 2015 festgelegt.
6. Die gesetzliche Begrenzung der Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten in der Hessischen Landkreisordnung wird aufgehoben.

C. Befristung

Die wahlrechtlichen Stammgesetze und die Hessische Gemeindeordnung sind bis zum 31. Dezember 2011 befristet.

D. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Rechtszustandes.

E. Finanzielle Mehraufwendungen

1. Für das Land

Keine.

2. Für die Gemeinden und Landkreise

Sofern die vereinfachte Wahltagsbestimmung zu verstärkten Terminbündelungen führt, wird dies den betroffenen Kommunen Einsparmöglichkeiten eröffnen. Entscheidungen für umfangreichere Stimmzettelinformationen haben dagegen einen höheren Aufwand für die Stimmzettelproduktion zur Folge.

Für die betroffenen kleineren Gemeinden hat die gesetzliche Anordnung von Ein-Personen-Fraktionen insbesondere insofern finanzielle Konsequenzen, als diese bei der Gewährung von Haushaltsmitteln zur Fraktionsgeschäftsführung nach dem Gleichheitsgrundsatz nicht außen vor gelassen werden dürfen. Konkrete Bedeutung hat das für die einzelne Gemeinde jedoch nur dann, wenn die Gemeindevertretung überhaupt durch Beschluss entschieden hat, den Fraktionen Haushaltsmittel zu den sächlichen und personellen Aufwendungen für ihre Geschäftsführung zu gewähren (vgl. § 36a Abs. 4 HGO). Im Übrigen wird durch die zeitgemäße

Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in der kommunalen Demokratie keine neue Aufgabe auf die Gemeinden - und schon gar nicht auf die Gemeinden in ihrer Gesamtheit - verschoben (vgl. Art. 137 Abs. 6 Satz 2 HVerf.).

Die vorgeschlagene Regelung über den Zeitpunkt der Aufstellung des ersten zusammengefassten Jahresabschlusses verursacht den Kommunen keine finanziellen Mehraufwendungen.

Die gesetzliche Aufhebung der "Deckelung" der Zahl der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten verursacht den Landkreisen und über die Kreisumlage letztlich den kreisangehörigen Gemeinden allenfalls mittelbare Kosten, wenn Landkreise entsprechende Wahlbeamtenstellen über das bisher gesetzliche zulässige Maß ausweisen sollten. Im Übrigen überträgt oder ändert der Gesetzgeber auch insofern keine Aufgabe zulasten der Kommunen.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes
und anderer Gesetze**

vom

**Artikel 1
Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes**

Das Hessische Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 197), geändert durch Gesetz vom 21. März 2005 (GVBl. I S. 218), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Wahlen und Abstimmungen nach diesem Gesetz können gleichzeitig miteinander wie auch mit Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen sowie mit Volksabstimmungen und Volksentscheiden durchgeführt werden."

2. In § 9 Abs. 1 werden die Worte "verhindert ist, in dem Wahlbezirk zu wählen, in dessen Wählerverzeichnis er eingetragen ist, oder der" durch die Worte "im Wählerverzeichnis eingetragen ist oder" ersetzt.

3. § 16 Abs. 2 Satz 3 erhält folgende Fassung:

"Auf dem Stimmzettel wird zu jedem Bewerber zusätzlich

1. der Beruf oder Stand,
2. das Geburtsjahr,
3. der Geburtsname, wenn ein abweichender Familienname geführt wird, und
4. bei der Wahl der Kreistagsabgeordneten die Gemeinde der Hauptwohnung, bei der Wahl der Gemeindevertreter der nach § 12 Satz 4 der Hessischen Gemeindeordnung benannte Gemeindeteil der Hauptwohnung

aufgenommen, wenn und soweit die jeweilige Vertretungskörperschaft dies mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit beschlossen hat; für die Wahl der Ortsbeiräte muss der Beschluss der Gemeindevertretung für sämtliche Ortsbeiratswahlen einheitlich erfolgen."

4. § 42 Satz 3 und 4 erhalten folgende Fassung:

"Soll als Wahltag oder Tag der Stichwahl ein Tag bestimmt werden, der für die Bundestags-, Europa- oder Landtagswahl als Wahltag oder für einen Volksentscheid oder eine Volksabstimmung als Abstimmungstag festgesetzt ist, bedarf die Bestimmung des Wahltags nach Satz 2 der Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung. Wird nach der Bestimmung des Wahltags oder des Tages der Stichwahl nach Satz 2 einer der beiden Tage als Wahltag für die Bundestags-, Europa- oder Landtagswahl oder als Abstimmungstag für einen Volksentscheid oder eine Volksabstimmung festgesetzt, bedarf sie der Bestätigung der Vertretungskörperschaft entsprechend Satz 3."

5. In § 63 wird nach den Worten "Maßgabe, dass" die Angabe "die Gemeindevertretung den Beschluss nach Abs. 2 Satz 3 fasst und dass" eingefügt.

**Artikel 2
Änderung des Landtagswahlgesetzes**

In § 13 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 2006 (GVBl. I S. 110, 439) werden die Worte "verhindert ist, in dem Wahlbezirk zu wählen, in dessen Wählerverzeichnis er ein-

getragen ist, oder der" durch die Worte "im Wählerverzeichnis eingetragen ist oder" ersetzt.

Artikel 3 **Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**

Die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. November 2007 (GVBl. I S. 757), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 36a wird als § 36b eingefügt:

"§ 36b **Ein-Personen-Fraktion**

(1) Entfällt in einer Gemeinde mit bis zu 23 Gemeindevertretern nach dem Wahlergebnis auf eine Partei oder Wählergruppe nur ein Sitz in der Gemeindevertretung, so hat der entsprechende Gemeindevertreter auch dann die Rechte und Pflichten einer Fraktion, wenn es nicht zu einem Zusammenschluss nach § 36a Abs. 1 kommt (Ein-Personen-Fraktion).

(2) Dies gilt mit der Maßgabe, dass die Ein-Personen-Fraktion nicht die Bildung eines Akteneinsichtsausschusses nach § 50 Abs. 2 Satz 2 verlangen kann.

(3) Im Fall der Übersendung von Ergebnisniederschriften der Sitzungen des Gemeindevorstands nach 50 Abs. 2 Satz 4 tritt an die Stelle des Fraktionsvorsitzenden der Gemeindevertreter, der die Ein-Personen-Fraktion bildet."

2. § 84 Satz 3 wird gestrichen.
3. § 114s Abs. 5 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen."

4. In § 148 Abs. 1 wird die Angabe "In den Fällen des § 38 ist maßgebend die Einwohnerzahl, die für den letzten Termin vor Beginn der Wahlzeit (§ 36)," durch die Angabe "In den Fällen des § 38 Abs. 1, § 82 Abs. 1 und § 84 Satz 1 ist maßgebend die Einwohnerzahl, die für den letzten Termin vor der Bestimmung des Wahltages," ersetzt.

Artikel 4 **Änderung der Hessischen Landkreisordnung**

§ 36 Abs. 1 Satz 2 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2006 (GVBl. I S. 394), wird wie folgt geändert:

1. Das Komma nach dem Wort "sind" wird durch einen Punkt ersetzt.
2. Der folgende Text wird gestrichen.

Artikel 5 **Änderung der Hessischen Kommunalbesoldungsverordnung**

§ 3 Abs. 2 der Verordnung über die besoldungsrechtliche Einstufung der Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Hessische Kommunalbesoldungsverordnung) vom 20. September 1979 (GVBl. I S. 219), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8. Juni 2006 (GVBl. I S. 351), wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 werden die Worte "das Amt des weiteren hauptamtlichen Kreisbeigeordneten wird" durch die Worte "die Ämter der weiteren hauptamtlichen Kreisbeigeordneten werden" ersetzt.

2. In Satz 2 werden die Worte "das Amt des weiteren hauptamtlichen Kreisbeigeordneten" durch die Worte "die Ämter der weiteren hauptamtlichen Kreisbeigeordneten werden" ersetzt.

Artikel 6 **Übergangsbestimmungen**

(1) Für Direktwahlen und Bürgerentscheide, deren Wahltag oder Abstimmungstag zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits bestimmt und öffentlich bekannt gemacht worden ist, gilt das Hessische Kommunalwahlgesetz in der bis dahin geltenden Fassung fort.

(2) Der Beschluss nach § 16 Abs. 2 Satz 3 des Kommunalwahlgesetzes in der Fassung, die er durch Art. 1 Nr. 3 erhält, kann für die im Jahr 2011 stattfindenden Kommunalwahlen bis zum Ablauf des 30. Juni 2010 gefasst werden.

Artikel 7 **Zuständigkeitsvorbehalt**

Soweit durch Art. 5 die Hessische Kommunalbesoldungsverordnung geändert wird, bleibt die Befugnis der zuständigen Stelle, die Verordnung künftig zu ändern oder aufzuheben, unberührt.

Artikel 8 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. Abweichend hiervon tritt Art. 3 Nr. 1 am 1. April 2011 in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Das Kommunalwahlgesetz (KWG) ist wie sämtliche hessischen Wahlgesetze und die Hessische Gemeindeordnung (HGO) bis zum 31. Dezember 2011 befristet. Zur Vorbereitung der Verlängerung werden die Stammgesetze in den Jahren 2010/2011 evaluiert werden. Der vorliegende Gesetzentwurf greift daher nur einige wenige Punkte auf, die bereits bei der allgemeinen Kommunalwahl im März 2011 und zu Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. April 2011 anwendbar sein sollen.

Zusätzlich sollen die Festlegung der Einwohnerzahlen im Vorfeld von Kommunalwahlen und die Briefwahl bei Landtagswahlen vereinfacht werden.

Außerdem soll den Kommunen auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände ein größerer Zeitraum eingeräumt werden, in dem sie die für die Aufstellung des zusammengefassten Jahresabschlusses notwendigen Erfahrungen sammeln können. Schließlich sollen die Landkreise ebenso wie die Gemeinden ohne gesetzgeberische Bevormundung in freier Selbstverwaltung und damit in eigener Verantwortung über die Ausweisung von hauptamtlichen Beigeordnetenstellen entscheiden dürfen.

1. Vereinfachung der Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmungen

Nach § 2 Abs. 3 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) können kommunale Wahlen und Abstimmungen gleichzeitig miteinander wie auch mit Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen sowie mit Volksabstimmungen und Volksentscheiden durchgeführt werden, wenn dies zuvor durch die jeweilige Kommunalvertretung mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung beschlossen wurde.

Dieses hohe Quorum hat sich für die gleichzeitige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen als nachteilig erwiesen. Für eine gleichzeitige Durchführung von Wahlen und Abstimmungen spricht neben den möglichen Kosteneinsparungen insbesondere der Gesichtspunkt, dass den Bürgerinnen und Bürgern eine mehrmalige Wahlteilnahme innerhalb eines kurzen Zeitraums erspart wird. Der Entwurf schlägt daher vor, das bisherige Zwei-Drittel-Quorum durch die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der jeweiligen Vertretungskörperschaft zu ersetzen und die qualifizierte Mehrheit nur für eine Terminierung zu verlangen, die zu einer Zusammenlegung von Direktwahlen und Bürgerentscheiden mit Parlamentswahlen oder Volksabstimmungen und Volksentscheiden führt. Nur bei dieser Konstellation gibt es einen Bedarf, durch einen breiten örtlichen Konsens mögliche Befürchtungen auszuräumen, dass die anstehende kommunalpolitische Entscheidung durch überregionale Wahlen und Abstimmungen überlagert werden könnte. Für Wahl- und Abstimmungstagsbestimmungen, die zu gemeinsamen Terminen auf kommunaler Ebene führen, gibt es keinen entsprechenden Bedarf, sodass für die entsprechenden Beschlüsse künftig die einfache Mehrheit genügen soll.

Darüber hinaus soll das Einvernehmen des Kreiswahlleiters, das bisher für die Verbindung einer Direktwahl und eines Bürgerentscheids mit einer staatlichen Wahl oder Abstimmung erforderlich ist, ersatzlos gestrichen werden. Es ist in der Praxis ausnahmslos erteilt worden, sodass es für diese Vorkehrung zum Schutz der für Parlamentswahlen erforderlichen Ressourcen keinen Bedarf gibt.

2. Zusätzliche Bewerberinformationen auf dem Stimmzettel

Nach § 16 Abs. 2 KWG sind auf dem Stimmzettel für die Kreis-, Gemeinde- und Ortsbeiratswahlen die zugelassenen Wahlvorschläge in der Reihenfolge nach § 15 Abs. 4 KWG aufzuführen. Bei jedem Wahlvorschlag sind der Name der Partei oder Wählergruppe und, sofern sie eine Kurzbezeichnung verwendet, auch diese sowie die Rufnamen und Familiennamen der Bewerber anzugeben. Darüber hinaus besteht schon jetzt die Möglichkeit, zu jedem Bewerber bei der Wahl der Kreistagsabgeordneten die Gemeinde der Hauptwohnung und bei der Wahl der Gemeindevertreter den nach § 12 Satz 4 HGO benannte Gemeindeteil der Hauptwohnung zusätzlich aufzunehmen, wenn die jeweilige Vertretungskörperschaft dies mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit beschlossen hat.

Das Kommunalwahlssystem der mit Elementen der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl und der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens setzt eine detaillierte Information der Wählerschaft über die zur Wahl stehenden Bewerberinnen und Bewerber voraus. Dieser Bedarf kann nicht ausschließlich über den Stimmzettel abgedeckt werden, weil es sonst zu Stimmzettelformaten kommen kann, die für alle Beteiligten nicht mehr handhabbar sind. Daher finden sich die wahlrechtlich relevanten Informationen vollständig in der öffentlichen Bekanntmachung der zugelassenen Wahlvorschläge, § 15 Abs. 4 KWG. Aufgrund eines entsprechenden Bedarfs der kommunalen Praxis schlägt der Entwurf gleichwohl vor, den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, auf dem Stimmzettel für jede Bewerberin und für jeden Bewerber zusätzlich den Beruf oder Stand, das Geburtsjahr und den vom Familiennamen abweichenden Geburtsnamen aufzunehmen. Die jeweilige Vertretungskörperschaft ist am besten in der Lage, auf der Grundlage ihrer örtlichen Kenntnisse und Möglichkeiten den Zielkonflikt zwischen dem Informationsbedarf der Wählerschaft und der Stimmzettelgröße aufzulösen. Auch für die Wahl der Ortsbeiräte soll die Gemeindevertretung den entsprechenden Beschluss in der Weise fassen, dass er inhaltsgleich für sämtliche Ortsbeiratswahlen in der Gemeinde gilt. Für die Ausländerbeiratswahl wird die Zuständigkeit der Gemeindevertretung durch eine Ergänzung des § 63 KWG klargestellt.

3. Vereinfachung der Beantragung eines Wahlscheines

Durch das Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394) sind die Bedingungen für die Teilnahme an der Briefwahl bei Bundestags- und Europawahlen vereinfacht worden. Während bisher ein Wahlschein für die Briefwahl nur der Wahlberechtigte erhalten konnte, der verhindert war, in dem Wahlbezirk zu wählen, in dessen Wählerverzeichnis er eingetragen ist, kommt es künftig auf eine Verhinderung am Wahltag nicht mehr an. Jeder Wahlberechtigte, der im Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein, § 17 Abs. 2 BWG, § 4 EuWG in Verbindung mit § 17 Abs. 2 BWG. Infolgedessen entfallen in dem Antrag auf Erteilung der Briefwahlunterlagen die Angabe und Glaubhaftmachung eines Verhinderungsgrundes. In § 9 Abs. 1 KWG und § 13 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes (LWG) findet sich noch die "Verhinderungslösung", die mit dem alten BWG-Text identisch ist. Der Entwurf schlägt vor, die aktuelle Bundesfassung in das Kommunalwahlgesetz und das Landtagswahlgesetz zu übernehmen.

Der Verzicht auf eine Glaubhaftmachung von Verhinderungsgründen als Voraussetzung für die Erteilung eines Wahlscheins ist sachlich gerechtfertigt. Die Angaben zum Vorliegen eines Hinderungsgrundes, die zunächst durch ein schlichtes Ankreuzen vorgedruckter Fallkonstellationen auf dem Antragsformular, später durch eine formularmäßige Versicherung gemacht worden sind, konnten in der Praxis schon aus Zeitgründen nicht überprüft werden. Es handelte sich daher um ein bürokratisches Erfordernis ohne jeden tatsächlichen Nutzen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Wegfall von Antragsgründen bestehen nicht. Ungeachtet der beschriebenen wahlrechtlichen Praxis wird künftig im Einklang mit den wahlrechtlichen Vorgaben die Teilnahme an der Wahl auch solchen Wahlberechtigten ermöglicht, die sich bisher mangels ausreichender Gründe möglicherweise gehindert gesehen haben, einen Wahlschein zu beantragen, gleichwohl aber das Wahllokal nicht aufsuchen wollten (vgl. zum Ganzen BT-Drucks. 16/7461 S. 34/35).

4. Ein-Personen-Fraktion

In der Koalitionsvereinbarung für die 18. Legislaturperiode 2009 bis 2014 (S. 64) ist festgehalten, dass bei "kleineren" Kommunen, d.h. Gemeinden "mit bis zu 23 Gemeindevertretern", ein einzelner Gemeindevertreter prozentual bereits einen solchen Anteil an der Gesamtwählerschaft repräsentiert, wie dies bei größeren Städten oder Landkreisen nur durch drei oder vier Stadtverordnete bzw. Kreistagsmitglieder der Fall ist. Dementsprechend soll in diesen Gemeindevertretungen jede aufgrund eines eigenen Wahlvorschlages vertretene Partei oder Wählergruppe zukünftig (wieder) Fraktionsstatus erhalten.

Betroffen von dieser Neuregelung sind alle Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern (§ 38 Abs. 1 HGO); das sind nach dem Stand 31. Dezember 2008 insgesamt 115 Gemeinden, also mehr als ein Viertel der hessischen Gemeinden. Zusätzlich werden von der Novellierung solche Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern erfasst, deren Gemeindevertre-

tungen sich freiwillig gem. § 38 Abs. 2 HGO auf die Mitgliederzahl "23" verkleinert haben.

Nach der Streichung der wahlrechtlichen Sperrklausel im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 1999 hat sich die Zahl der Einzelmandatsträger in den hessischen Gemeindeparlamenten nach den Kommunalwahlen 2001 und 2006 erheblich erhöht. Zuletzt sind am 1. April 2006 insgesamt 170 Einzelmandatsträger in die Gemeindevertretungen eingezogen (vgl. LT-Drs. 16/7167 S. 1). Aufgrund der Novellierung des § 36a Abs. 1 Satz 4 im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2005 ist all diesen Einzelmandatsträgern der Fraktionsstatus versagt geblieben, wenn sie sich nicht mit anderen politisch gleichgesinnten Gemeindevertretern zu einer Fraktion zusammengeschlossen haben. Dies erscheint jedenfalls dann ungerecht, wenn man berücksichtigt, dass 35 dieser Einzelmandatsträger einen Stimmenanteil von mindestens 5 v.H. errungen haben und daher nach dem früheren Recht nicht nur die Sperrklausel überwunden hätten, sondern auch aufgrund der zum 1. April 1977 eingeführten Fiktion in § 36a Abs. 1 Satz 4 HGO a.F. als sog. Ein-Personen-Fraktion anerkannt worden wären.

Von diesen 35 Einzelmandatsträgern sind 27 wiederum in Gemeindevertretungen mit nicht mehr als 23 Mitgliedern eingezogen. Berücksichtigt man, dass es in den Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern insgesamt nur 34 Einzelmandatsträger gibt, ist es dem Gesetzgeber bei generalisierender Betrachtungsweise erlaubt und angezeigt, in diesen kleineren Gemeinden die Ein-Personen-Fraktion wieder einzuführen.

Dass die Fraktion ihrem Wortsinn nach einen Zusammenschluss mehrerer Personen voraussetzt, steht der gesetzlichen Bildung von Ein-Personen-Fraktionen nicht entgegen. Die gesetzliche Gleichstellung von einzelnen Personen mit einer Personengesamtheit ist im deutschen Rechtssystem auch an anderen Stellen zu finden (vgl. § 1 Abs. 1 GmbH-Gesetz zur Gründung einer Gesellschaft durch eine einzelne Person: "Ein-Personen-GmbH") und auch dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht fremd (vgl. z.B. "Ein-Personen-Haushalt" oder "Ein-Personen-Stück").

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 2 KWG):

Nach dem bisherigen § 2 Abs. 3 KWG können kommunale Wahlen und Abstimmungen gleichzeitig miteinander wie auch mit Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen sowie mit Volksabstimmungen und Volksentscheiden durchgeführt werden, wenn dies zuvor durch die jeweilige Kommunalvertretung mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung beschlossen wurde. Dieses hohe Quorum hat die gleichzeitig Durchführung von Wahlen und Abstimmungen erschwert; es soll in der Neufassung des § 42 Satz 3 KWG durch die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretungskörperschaft ersetzt und nur noch für die Zusammenlegung mit Parlamentswahlen, Volksabstimmungen und Volksentscheiden gefordert werden. Die Neuregelung soll aufgrund des sachlichen Zusammenhangs im Rahmen des § 42 KWG erfolgen (vgl. Art. 1 Nr. 4). In § 2 Abs. 3 KWG muss daher nur noch klargestellt werden, dass eine gleichzeitige Durchführung von kommunalen Wahlen und Abstimmungen miteinander und mit Wahlen und Abstimmungen auf staatlicher Ebene möglich ist. Im Übrigen wird auf Nr. 1 des Allgemeinen Teils der Begründung und auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 4 verwiesen.

Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 9 KWG):

Ein Anspruch auf Erteilung eines Wahlscheins für die Briefwahl soll künftig in Übereinstimmung mit § 17 Abs. 2 BWG jeder Wahlberechtigte haben, der in einem Wählerverzeichnis eingetragen ist. Im Übrigen wird auf Nr. 3 des Allgemeinen Teils der Begründung verwiesen.

Zu Art. 1 Nr. 3 (§ 16 KWG):

Die Angaben zu jeder Bewerberin und jedem Bewerber auf dem Stimmzettel sollen um den Beruf oder Stand, das Geburtsjahr und den vom Familiennamen abweichenden Geburtsnamen ergänzt werden können, wenn und soweit die jeweilige Vertretungskörperschaft dies mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit beschlossen hat. Im Übrigen wird auf Nr. 2 des Allgemeinen Teils der Begründung verwiesen.

Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 42 KWG):

Soll für eine Direktwahl als Wahltag oder Tag der Stichwahl ein Tag bestimmt werden, der für die Bundestags-, Europa- oder Landtagswahl als Wahltag oder für einen Volksentscheid oder eine Volksabstimmung als Abstimmungstag festgesetzt ist, bedarf die Bestimmung nach dem bisherigen § 42 Satz 3 KWG des vorherigen Einvernehmens des jeweiligen Kreiswahlleiters. Das Einvernehmen des Kreiswahlleiters, der bei seiner Entscheidung im Wesentlichen nur zu prüfen hatte, ob die jeweilige Kommune organisatorisch in der Lage ist, mehrere Wahlen und Abstimmungen gleichzeitig durchzuführen, wurde in der Vergangenheit ausnahmslos erteilt. Die Vorkehrung ist daher entbehrlich.

Weiter soll in dem neuen § 42 Satz 3 KWG festgelegt werden, dass für den Fall einer beabsichtigten gleichzeitigen Durchführung einer Direktwahl mit einer Bundestags-, Europa- oder Landtagswahl oder mit einer Volksabstimmung oder einem Volksentscheid die Wahltagsbestimmung mit der Mehrheit der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Vertretung erfolgen muss. Für eine Wahltagsbestimmung, die zu einem gemeinsamen Termin auf kommunaler Ebene führt, wie zum Beispiel die gleichzeitige Direktwahl des Landrats und des Bürgermeisters, soll es künftig keine besonderen Anforderungen mehr geben; es genügt eine Beschlussfassung nach § 42 Satz 2 KWG mit einfacher Mehrheit. Im Übrigen wird auf Nr. 1 des Allgemeinen Teils der Begründung und auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 1 verwiesen.

Wurde ein Wahltag für eine Direktwahl bereits bestimmt und erst danach der Termin für eine Parlamentswahl oder eine Volksabstimmung oder einen Volksentscheid und führt dies zu einem gemeinsamen Wahltermin, muss auch die kommunale Vertretungskörperschaft - wie bisher - einen Bestätigungsbeschluss fassen, § 42 Satz 4 KWG.

Die Regelungen des § 42 Satz 3 bis 5 KWG gelten über die Verweisung in § 55 Abs. 1 Satz 2 KWG bei Bürgerentscheiden entsprechend.

Zu Art. 1 Nr. 5 (§ 63 KWG):

Den Beschluss über zusätzliche Angaben auf dem Stimmzettel fasst die Gemeindevertretung; im Übrigen wird auf Nr. 2 des Allgemeinen Teils der Begründung verwiesen.

Zu Art. 2 (§ 13 LWG):

Ein Anspruch auf Erteilung eines Wahlscheins für die Briefwahl soll bei Landtagswahlen künftig in Übereinstimmung mit § 17 Abs. 2 BWG jeder Wahlberechtigte haben, der in einem Wählerverzeichnis eingetragen ist. Aufgrund der Verweisungen auf das Landtagswahlrecht gilt die Neuregelung auch für Volksabstimmungen über Verfassungsänderungen sowie für Volksentscheide, § 13 Volksabstimmungsgesetz, § 19 des Gesetzes über Volksbegehren und Volksentscheid. Im Übrigen wird auf Nr. 3 des Allgemeinen Teils der Begründung verwiesen.

Zu Art. 3 Nr. 1 (§ 36b HGO):**Zu Abs. 1:**

Die im Zusammenhang mit Ein-Personen-Fraktionen oft genannte Gefahr der Zersplitterung und der (Partei-)Politisierung ist in diesen kleineren Gemeindevertretungen als gering zu erachten. Denn für sie gilt in besonderem Maß, was der Sachverständige Quecke bereits am 1. Februar 1999 im Hessischen Landtag festgestellt hat, dass sich nämlich durch "Kumulieren und Panaschieren" die Kommunalparlamente aus Einzelpersonlichkeiten mit eigenem Kopf zusammensetzen, auch wenn sie einer Partei angehören" (vgl. mündliche Anhörung zur Kommunalrechtsnovelle 1999, INA/15/9 S. 22).

Der Minderheitenschutz kann daher in den kleineren Gemeindevertretungen auch unter Berücksichtigung des Willkürverbots (Art. 3 GG) entsprechend akzentuiert werden. Insbesondere sollen die Mitgestaltungsmöglichkeiten des Einzelmandatsträgers insoweit nicht auf das Plenum beschränkt sein. Durch den Fraktionsstatus kann er zukünftig - ab der am 1. April 2011 beginnenden Kommunalwahlperiode (vgl. Art. 5) in allen Ausschüssen der Gemeindevertretung beratend mitwirken (vgl. § 62 Abs. 2 Satz 2 HGO). Nachteilige Effekte für den Gemeindevorstand und die Gemeindeverwaltung werden durch die Ausschlussklausel in Abs. 2 vermieden. Die solchermaßen "modifizierte" Wiedereinführung der Ein-Personen-Fraktion in den kleineren Gemeindevertretungen ist nach alledem angemessen.

Durch die ausdrückliche Bezugnahme auf das "Wahlergebnis" wird gewährleistet, dass einzelne Mandatsträger, die im Laufe der Kommunalwahlperiode aus einer (großen) Fraktion austreten oder ausgeschlossen werden, wie im früheren Recht nicht den Status einer "Ein-Personen-Fraktion" erhalten. Die Ein-Personen-Fraktion ist ein Privileg für Wahlvorschlagsträger (§ 10 KWG), d.h. für Parteien und Wählergruppen (vgl. zum alten Recht: Hess.VGH, Urt. vom 28. Oktober 1986 in HSGZ 1987 S. 109).

Zu Abs. 2:

Um der Gefahr der allzu häufigen Einsetzung von Akteneinsichtsausschüssen und der damit einhergehenden Belastung für Gemeindevorstand und Gemeindeverwaltung vorzubeugen, wird dieses "schärfste Schwert des (Gemeinde-)Parlaments" den Ein-Personen-Fraktionen vorenthalten. Das den Fraktionen nach § 50 Abs. 2 Satz 2 seit 1992 zustehende Recht auf Einsetzung eines Akteneinsichtsausschusses wird entsprechend modifiziert. Der Einzelmandatsträger, der die Einsetzung eines Akteneinsichtsausschusses fordert, ist nach alledem darauf angewiesen, ein Viertel der Gemeindevertreter oder eine Mehr-Personen-Fraktion von seinem Verlangen zu überzeugen.

Zu Abs. 3:

Eine Ein-Personen-Fraktion hat keinen Fraktionsvorsitzenden. Dies war schon nach altem Recht anerkannt. Jedoch soll die Ein-Personen-Fraktion im Interesse einer transparenten und effizienten Parlamentsarbeit den Mehr-Personen-Fraktionen gleichgestellt werden, wenn die Gemeindevertretung beschlossenen hat, dass sie vom Gemeindevorstand regelmäßig durch Übersendung von Ergebnisniederschriften seiner Sitzungen informiert werden will (§ 50 Abs. 2 Satz 4 HGO).

Zu Art. 3 Nr. 2 (§ 84 Satz 3 HGO):

Redaktionelle Klarstellung, vgl. Begründung zu Art. 3 Nr. 4.

Zu Art. 3 Nr. 3 (§ 114s HGO):

Die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der Gemeinde mit den Jahresabschlüssen der aus dem Gemeindehaushalt ausgegliederten Einheiten (z.B. Gesellschaften des Privatrechts, Eigenbetriebe) ist als neues Modul der kommunalen Rechnungslegung mit dem Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I S. 54) eingeführt worden. Der zusammengefasste Abschluss ermöglicht einen besseren Gesamtüberblick über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde. Den Gemeinden wurde mit der Vorschrift des § 114s Abs. 5 Satz 2 HGO gestattet, die Zusammenfassung der ersten beiden "doppischen" Jahresabschlüsse zu unterlassen, um über zwei Jahre ausreichende Erfahrungen mit dem neuen Rechnungsstoff sammeln zu können.

Der Hessische Städtetag und der Hessische Städte- und Gemeindebund haben angeregt, diesen Zeitraum zu verlängern, weil ein Zeitraum von zwei Jahren nicht als ausreichend angesehen wird, um die notwendigen Erfahrungen mit dem "doppischen" Rechnungsstoff sammeln und bei der Erstellung des Gesamtabschlusses verwenden zu können. Deshalb wird vorgeschlagen, als Termin für die pflichtige Erstellung des ersten Gesamtabschlusses den 31. Dezember 2015 zu bestimmen. Die Gemeinden sind dadurch nicht gehindert, diesen Abschluss schon zu einem früheren Zeitpunkt aufzustellen.

Zu Art. 3 Nr. 4 (§ 148 Abs. 1 HGO):

Die Einwohnerzahl einer Gemeinde, d.h. die Zahl der tatsächlichen Einwohner mit Ausnahme derjenigen, die lediglich einen Nebenwohnsitz innehaben, wird vom Hessischen Statistischen Landesamt halbjährlich fortgeschrieben.

Die Veröffentlichung vor den Kommunalwahlen berührt nach der gegenwärtigen Fassung des § 148 Abs. 1 Satz 1 1. Alternative nur § 38 HGO, d.h. die Zahl der Gemeindevertreter in der jeweiligen Gemeindevertretung. Dies wird nunmehr erstreckt auf die Fragen, ob ein Ortsbezirk mehr als 8.000 Einwohner hat und der Ortsbeirat dementsprechend mehr als neun Mitglieder haben kann (§ 82 Abs. 1 HGO), und ob eine Gemeinde mehr als 1.000 gemeldete ausländische Einwohner hat und somit einen Ausländerbeirat einrichten muss (§ 84 Satz 1 HGO). Letzteres war bisher gesondert in § 84

Satz 3 HGO geregelt und wird nun im Interesse der Einheitlichkeit in § 148 Abs. 1 HGO mit behandelt (vgl. Art. 3 Nr. 2).

Zukünftig soll für diese Fallkonstellationen nicht mehr die letzte Veröffentlichung des Hessischen Statistischen Landesamtes vor Beginn der Wahlzeit (1. April des Wahljahres) maßgeblich sein. Durch die Automatisierung und Beschleunigung des Verwaltungshandelns hat das Hessische Statistische Landesamt die Einwohnerzahlen zum Stand 30. Juni 2005 vor Beginn der laufenden Kommunalwahlperiode am 1. April 2006 bekannt geben können. Die nach der Bestimmung des Wahltags im März 2005 zunächst bekannt gegebenen Einwohnerzahlen zum Stand 31. Dezember 2004 (vgl. StAnz. 2005 S. 3014) mussten daher teilweise nachträglich korrigiert werden (vgl. StAnz. 2005 S. 4238). Dies hat den Protest von Gemeinden hervorgerufen, die quasi im letzten Augenblick unter einen Schwellenwert nach § 38 Abs. 1 HGO gerutscht sind. Künftig sollen daher zur Schaffung frühzeitiger Transparenz für die Kommunen und die Wahlvorschlagsträger die letzten Einwohnerzahlen maßgeblich sein, die vom Hessischen Statistischen Landesamt vor der Bestimmung des landeseinheitlichen Wahltages durch die Landesregierung (vgl. § 2 Abs. 2 KWG zu den Wahlen der Kommunalparlamente und der Ortsbeiräte und § 59 KWG zu den Wahlen der Ausländerbeiräte) veröffentlicht wurden.

Zu Art. 4 (§ 36 HKO):

(Größere) Gemeinden können, wenn es ihre "Verwaltungslast" erfordert und es ihre Verwaltungskraft, insbesondere ihre finanzielle Situation, ermöglicht, mehr als zwei hauptamtliche Beigeordnetenstellen ausweisen; sie werden bei dieser Ermessensentscheidung vom Gesetzgeber nicht "gedeckelt" (vgl. § 44 Abs. 2 Satz 3 HGO). Die Landkreise werden durch die Änderung des § 36 HKO nunmehr ebenso behandelt.

Zu Art. 5 (§ 3 HKomBesV):

Folgeänderung (vgl. Art. 4).

Zu Art. 6 (Übergangsbestimmungen):

Für die Durchführung von im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits eingeleiteter Direktwahlen und Bürgerentscheide wird sichergestellt, dass für sie das alte Recht fort gilt, Abs. 1.

Der Beschluss einer Vertretungskörperschaft über zusätzliche Informationen auf dem Stimmzettel kann für die allgemeine Kommunalwahl im März 2011 bis zum 30. Juni 2010 erfolgen.

Zu Art. 7 ("Entsteinerungsklausel"):

Folgeänderung (vgl. Art. 5). Aufgrund von Besonderheiten des hessischen Verfassungsrechts (vgl. Art. 107 und 118 HVerf.) empfiehlt es sich für den Landesgesetzgeber, in ein Gesetz, mit dem eine Verordnung geändert wird, eine besondere Ermächtigung aufzunehmen, mit der dem Ordnungsgeber der Zugriff auf die Verordnung in der Folgezeit wieder erlaubt wird (sog. Entsteinerungsklausel).

Zu Art. 8 (Inkrafttreten):

Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten. Die Bestimmung des § 36b HGO zur Ein-Personen-Fraktion soll mit Beginn der neuen Kommunalwahlperiode am 1. April 2011 in Kraft treten.

Wiesbaden, 1. Dezember 2009

Für die Fraktion der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Dr. Wagner (Lahntal)

Für die Fraktion der FDP
Der Fraktionsvorsitzende:
Rentsch