

**Ausschussvorlage INA 20/13 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden**

zu dem

**Gesetzentwurf**

**Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

**Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften**

**– Drucks. [20/1644](#) –**

- |   |        |
|---|--------|
| 9. Stadt Marburg, Oberbürgermeister Dr. Thomas Spies  | S. 45  |
| 10. KommuneLinks – Kommunalpolitisches Forum Hessen e. V.   | S. 49  |
| 11. Hessischer Landkreistag   | S. 52  |
| 12. Hessischer Städtetag  | S. 60  |
| 13. Hessischer Städte- und Gemeindebund   | S. 93  |
| 14. Maren Kirchhoff, Universität Osnabrück – Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien | S. 116 |

**Von:** [Pöttgen, Nicole](#)  
**An:** [Lingelbach, Claudia \(HLT\)](#); [Jäger, Elisa \(HLT\)](#)  
**Cc:** [Oberbürgermeister](#)  
**Thema:** Anhörung zur Drucks. 20/1644 - Stellungnahme  
**Datum:** Mittwoch, 29. Januar 2020 09:59:07

---

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Auftrag von Oberbürgermeister Dr. Thomas Spies übersende ich in Vorbereitung der Anhörung zum Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften folgende Stellungnahme:

### 1. § 4a Abs. 1 HGO

Von den Koalitionsfraktionen beabsichtigter Gesetzestext:

*"§ 4a Kreisfreie Städte und Sonderstatus-Städte*

*(1) Kreisfreie Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als Gemeinden alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen. Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel,*

*Offenbach am Main und Wiesbaden sind kreisfrei. Weitere Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern können auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden.*

*(2) Sonderstatus-Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden zusätzlich einzelne*

*ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben der Landkreise. Bad*

*Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar*

*sind kreisangehörige Sonderstatus-Städte. Weitere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern*

*können auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung zur Sonderstatus-Stadt erklärt werden, wenn ihre Verwaltungskraft dies rechtfertigt und die zweckmäßige Erfüllung*

*der Aufgaben des Landkreises nicht gefährdet wird. Der Beschluss wird im Staatsanzeiger*

*für das Land Hessen veröffentlicht."*

Aus unserer Sicht sollte es den Sonderstatusstädten überlassen werden, ob und wann sie kreisfrei werden wollen. Die Kreisfreiheit sollte durch einen entsprechenden Beschluss der jeweiligen Stadt oder durch einen lediglich formal, durch einen anhand von definierten Voraussetzungen zu prüfenden Antrag, zu erlangen sein. Wir sprechen uns dagegen aus, das Erreichen der Kreisfreiheit in das pflichtgemäße Ermessen der Landesregierung zu stellen. Diese Regelung sollte für alle Städte über 50.000 Einwohner, mindestens jedoch für die bereits bestehenden Sonderstatusstädte, auf jeden Fall aber für die Sonderstatusstädte gelten, die bereits vor der Gebietsreform kreisfrei waren.

Bereits heute sind die Sonderstatusstädte zwar formal kreisangehörig, in der Realität aber der Kreiszuständigkeit nur ausnahmsweise unterworfen. So unterliegen Sonderstatusstädte nicht der Aufsicht durch den Kragenkreis. Sie erfüllen eine Vielzahl

von Aufgaben in eigener Zuständigkeit. Sie kooperieren eng mit den Landkreisen und auf Augenhöhe. Im allgemeinen Selbstverständnis und der allgemeinen Wahrnehmung sind Sonderstatusstädte nicht mit anderen kreisangehörigen Kommunen zu vergleichen.

Durch gesetzgeberische Änderungen insbesondere auf Bundesebene sind Aufgaben, die seinerzeit bei den weitgehend kreisunabhängigen Sonderstatusstädten verblieben sind, inzwischen auf die Kragenkreise übergegangen. Z. B. wurde durch die Reformen am Arbeitsmarkt die Zuständigkeit für die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen vollständig den Landkreisen übertragen. Gerade hier ist aber die anderweitige Autonomie der Sonderstatusstädte, ihre ausgewiesene und deutlich bessere Ortskenntnis, die Bereitstellung von freiwilligen ergänzenden Leistungen etc. eher kontraproduktiv und schafft eine für die Unterstützung der betroffenen Menschen ungünstige Doppelzuständigkeit.

Die Finanzbeziehungen zwischen den bisherigen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen würden deutlich vereinfacht. Bereits die Beratungen zur zukünftigen Gestaltung der Finanzverhältnisse im Rahmen der 195. Überörtlichen Prüfung des Landesrechnungshofes hat deutlich gemacht, dass eine pauschale Lösung wenig zielführend ist. Sowohl in Bezug auf die Mittelzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich des Landes wie auch die Finanzbeziehungen vor Ort würde die Kreisfreiheit vieles deutlich vereinfachen.

Die Stadt wäre in allen kommunalen Aufgaben für ihre Bürgerinnen und Bürger zuständig. Im Rahmen einer kooperativen Aufgabenerfüllung würden Leistungen zwischen Stadt und Kreis spitz abgerechnet. Damit wären auch die Finanzbeziehungen – bei kooperativer und effizienter Aufgabenwahrnehmungen – endgültig und einfach geregelt.

Sinnvoll wäre es dabei, eine solche Lösung mit einer Kooperationspflicht mit den Kragenkreisen für bestimmte, bislang in der Zuständigkeit der Kragenkreise liegenden Aufgaben zu verbinden. Damit würde eine automatische Aufspaltung aller bisher von den Kragenkreisen zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch für die Sonderstatusstädte unterhaltenen Einrichtungen und Verwaltungseinheiten vermieden. Das Nähere, insbesondere welche Aufgaben in der Regel kooperativ zu erfüllen sind, sollte durch Vereinbarung zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden geregelt werden.

Statt also weiterhin eine Doppelstruktur zu befördern und unklar geregelte Abstimmungsprozesse zu erzeugen, sollte eine klare Regelung gefunden werden, die dem Verhältnis der Sonderstatusstädte zu den Kragenkreisen besser gerecht wird. Dies kann nur in der kooperativen Kreisfreiheit bestehen.

## 2. **§ 84 und § 89 HGO**

Die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN beabsichtigen, alternativ zu den Wahlen eines Ausländerbeirats auch die Einrichtung einer Integrations-Kommission i.S.d. § 72 HGO zu ermöglichen. Außerdem wird die Zusammenlegung der Zeitpunkte der Kommunalwahl und der Wahl zum Ausländerbeirat beabsichtigt.

Der Ausländerbeirat der Stadt Marburg hat in seiner Sitzung am 11.12.2019 den Gesetzesentwurf erörtert und befürchtet, dass durch die geplanten Änderungen die Beteiligungsmöglichkeiten von Ausländerbeiräten in Hessen stark beschnitten werden.

Der Ausländerbeirat fordert, die Regelungen der HGO unverändert beizubehalten. Insbesondere die vorgesehene Optionsregel sei abzulehnen, da sie die demokratischen Rechte der Ausländervertretungen mindere und ihnen die öffentliche Stimme nehme. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Marburg wird zu den Forderungen des Ausländerbeirats in ihrer nächsten Sitzung am 31.01.2020 einen Beschluss fassen. Die Auffassung des Ausländerbeirats soll jedoch bereits vorab in die Stellungnahme der Stadt Marburg einfließen.

### 3. § 131 HGO

Die Regierungsfractionen beabsichtigen, in § 131 HGO einen neuen Abs. 3 aufzunehmen, der vorsieht, dass die Rechnungsprüfungsämter die Arbeit der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften unterstützen. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die örtliche Rechnungsprüfung sich verstärkt der Nachprüfung der Feststellungen der ÜPKK widmet.

Die geplante Novellierung des § 131 HGO durch die oben genannten Ergänzungen stellt eine faktische Übertragung der Zuständigkeiten der überörtlichen Prüfung auf die örtliche Prüfung dar. Es ist nicht Aufgabe der örtlichen Prüfung, die Nachschauprüfung für die überörtliche Prüfung durchzuführen. § 133 HGO regelt die Zuständigkeit der überörtlichen Prüfung und verweist auf eine spezialgesetzliche Regelung (ÜPKKG). § 3 Abs. 1 ÜPKKG regelt eindeutig die Zuständigkeit der überörtlichen Prüfung im Hinblick auf die rechtmäßige, sachgerechte und wirtschaftliche Verwaltungsführung der kommunalen Körperschaften.

Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, zwischen einer Prüfung im Sinne des ÜPKKG und einer Nachschauprüfung zu unterscheiden und damit die Zuständigkeiten auseinanderfallen zu lassen. Auch wenn in der Koalitionsvereinbarung eine Verzahnung der beiden Ebenen der Prüfung vorgesehen ist, kann eine Verlagerung der Zuständigkeiten damit nicht einhergehen, da diese Verlagerung im Bereich der örtlichen Prüfung zu einem erheblichen Mehraufwand führen wird, der auf kommunaler Ebene nicht leistbar ist. Unter einer sinnvollen Verzahnung verstehen wir den permanenten Austausch der jeweiligen Prüfungsergebnisse oder Prüfungsfeststellungen zwischen der örtlichen und überörtlichen Prüfung, nicht jedoch die Übertragung von Zuständigkeiten und Aufgabenstellungen zu Lasten der örtlichen Prüfung.

Die Wahrnehmung der Aufgaben der Nachschauprüfung für überörtliche Prüfungen würde auf Ebene der örtlichen Rechnungsprüfung personelle Ressourcen erfordern, die entweder zusätzlich bereitzustellen sind oder durch Verminderung kommunaler Prüfungsaufgaben, beispielsweise im Rahmen übertragener Aufgabenwahrnehmungen nach § 131 Abs. 2 HGO kompensiert werden müssten. Letztlich wirken sich beide Varianten nachteilig auf die kommunalen Körperschaften aus.

Die überörtliche Prüfung beauftragt zur Durchführung der avisierten vergleichenden Prüfungen in der Regel Wirtschaftsprüfer oder andere geeignete Dritte (Experten). Eine solche Möglichkeit ist der örtlichen Prüfung ebenfalls gestattet, sofern hierfür Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Hinweise zu § 130 HGO). Sofern nun die örtliche Prüfung Nachschauprüfungen für die überörtliche Prüfung verpflichtend durchführen muss und geeignetes Fachpersonal nicht vorhanden ist, käme nur die Beauftragung geeigneter Dritter (Externe) in Frage, die jedoch kostenpflichtig ist. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage der Finanzierung der geplanten Aufgabenübertragung.

Nach unserer Auffassung wäre diesbezüglich entsprechend Art. 137 Abs. 6 der

Hessischen Verfassung auch eine Regelung zur Konnexität zu treffen, an der es im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch fehlt.

Die örtliche Prüfung ist gem. § 130 HGO bei der Durchführung von Prüfungen unabhängig. Sofern nun die örtliche Prüfung dazu verpflichtet wird, für die überörtliche Prüfung die jeweilige Nachschauprüfung durchzuführen, schränkt eine solche Regelung die örtliche Prüfung in ihrer Unabhängigkeit ein.

Im Ergebnis sehen wir keinen Anlass für eine solche Aufgabenverlagerung und damit den faktischen Durchgriff der überörtlichen Prüfung auf die örtliche Prüfung und lehnen die geplante Novellierung aus den vorgenannten Gründen entschieden ab.

Mit freundlichen Grüßen  
i.A. Dr. Nicole Pöttgen  
Ltd. Magistratsdirektorin

Magistrat der Universitätsstadt Marburg  
Fachbereich Zentrale Dienste  
Fachbereichsleitung  
Dr. Nicole Pöttgen  
Barfüßerstraße 50, 35037 Marburg  
Tel.: 06421 - 201 1206  
Fax: 06421 - 201 1733  
E-Mail: [nicole.poettgen@marburg-stadt.de](mailto:nicole.poettgen@marburg-stadt.de)  
Internet: [www.marburg.de](http://www.marburg.de)



Kommunelinks, Allerheiligentor 2-4, 60311 Frankfurt  
Hessischer Landtag  
Per Email an  
c.lingelbach@ltg.hessen.de  
e.jäger@ltg.hessen.de

Allerheiligentor 2-4  
60311 Frankfurt  
E-Mail: [vorstand@kommunelinks.de](mailto:vorstand@kommunelinks.de)

Frankfurt, 29. Januar 2020

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften**

Sehr geehrte Damen und Herren,

KommuneLinks – Kommunalpolitisches Forum Hessen nimmt auf den folgenden Seiten Stellung zu den Änderungen.

Die Stellungnahmen beziehen sich auf die Änderungen in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO). Durch die vorgeschlagenen Änderungen werden entsprechende Anpassungen in weiteren Gesetzen notwendig sein, die wir hier im Detail nicht weiter ausführen, aber mitgedacht werden müssen.

Mit freundlichen Grüßen

Jochen Dohn  
Stellvertretender Vorsitzender

Änderungen HGO:

§ 4a

(1) Wir unterstützen die Änderung, dass Sonderstatusstädte ab einer Einwohnerzahl von 100.000 die Kreisfreiheit beantragen können. Jedoch schlagen wir vor, dass über eine Auskreierung und über deren Auswirkungen (z. B. vertragliche Vereinbarung mit dem Landkreis, Kommunalen Finanzausgleich) ein Bürgerentscheid endgültig entscheiden muss.

(2) Wir schlagen vor, die Regelung nicht zu ändern und Städte, die mehr als 50.000 Einwohner haben, automatisch den Titel bzw. die Rechte und Pflichten einer Sonderstatusstadt erhalten.

§ 8b Abs. 2 Nr. 4

Wir unterstützen die Bürgerbeteiligung bzw. einen Bürgerentscheid bei den Straßenbeiträgen, auch wenn wir uns weiterhin für eine vollständige Abschaffung der Straßenbeiträge einsetzen. Hier sollte das Land den Kommunen die Ausfälle vollständig ersetzen! Jedoch halten wir neben der Entscheidung, ob die Straßenbeiträge wiederkehrend oder einmalig erhoben werden sollten, auch einen Bürgerentscheid für gegeben, ob die Straßenbeiträge abgeschafft werden sollten.

§ 16

Wir begrüßen, dass die Möglichkeit geschaffen wurde, dass hauptamtliche kommunale Wahlbeamte bei einer Fusion bis zum Ende ihrer Amtszeit als hauptamtliche Beigeordnete in der fusionierten Gemeinde tätig werden können.

§ 30 und § 32

Wir begrüßen, dass die erforderliche Wohnsitzdauer beim aktiven und passiven Wahlrecht abgesenkt wird. Wir erhoffen uns davon, dass es zu einer höheren Wahlbeteiligung bzw. zu mehr Kandidaturen zur Kommunalwahl kommen wird.

§ 36

Die Heraufsetzung der Fraktionsmindeststärke von 2 auf 3 Mandatsträger bei Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern lehnen wir ab. Durch diese Maßnahme werden die Rechte von Mandatsträgern eingeschränkt, die u.a. für nicht parteigebundene, offene und alternative Listen antreten.

§ 84 und § 89

Der Gemeindevertretung zusammen mit dem Gemeindevorstand die Möglichkeit zu geben, den Ausländerbeirat durch eine Integrations-Kommission zu ersetzen, lehnen wir grundsätzlich ab. Solange es kein kommunales Wahlrecht für sog. Drittstaatler gibt, muss der Ausländerbeirat als Repräsentant für die ausländische Bevölkerung bestehen bleiben. Die Integrations-Kommission soll hingegen nur von der Gemeindevertretung gewählt werden und mindestens zur Hälfte aus „sachkundigen Einwohnern“ bestehen. De facto könnte ein demokratisch gewählter Ausländerbeirat in der nächsten Wahlperiode durch eine Integrations-Kommission mit einer anderen Zusammensetzung komplett ersetzt werden.

Nur in Fällen, in denen in Gemeinden mit mehr als 1.000 ausländischen Einwohnern keine Wahlvorschläge für einen Ausländerbeirat eingereicht wurden, sehen wir eine Integrations-Kommission als nachrangige Alternative an.



Allerdings begrüßen wir ausdrücklich, dass die Ausländerbeiratswahl gleichzeitig mit der Gemeindevertreterwahl stattfinden soll. Dies wird zu einer höheren Wahlbeteiligung für den Ausländerbeirat führen.

#### § 88

Der Ausländerbeirat sollte ein generelles Antragsrecht und Rederecht zu Sitzungen der Gemeindevertretung haben. Warum ein Antragsrecht nur in „wichtigen Angelegenheiten für die ausländischen Einwohner“ eingeräumt werden soll, ist für uns nicht ersichtlich. Alle Anträge in der Gemeindevertretung betreffen auch die ausländischen Einwohner. Zumal die Praxis zeigen wird, dass jede Gemeinde selbstständig und willkürlich entscheiden wird, was für sie „wichtige Angelegenheiten“ sein könnten.

#### § 112

Wir begrüßen die Neuregelung beim Gesamtabschluss, die zu einer Entlastung insbesondere für Gemeinden unter 20.000 Einwohner, führen wird.





Hessischer  
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des  
Innenausschusses  
Herrn Christian Heinz  
Schlossplatz 1 - 3  
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2  
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0  
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27  
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70  
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: [info@hlt.de](mailto:info@hlt.de)  
e-mail-direkt: [ruder@hlt.de](mailto:ruder@hlt.de)

[www.HLT.de](http://www.HLT.de)

Datum: 29.01.2020

Az. : Ru/we/020.011

Vorab per Mail: [c.lingelbach@ltg.hessen.de](mailto:c.lingelbach@ltg.hessen.de) und [e.jager@ltg.hessen.de](mailto:e.jager@ltg.hessen.de)

**Anhörung zum Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften, LT-Drs. 20/1644  
Ihr Schreiben vom 20.12.2019, Az.: I A 2.2**

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

gerne nimmt der Hessische Landkreistag die ihm eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme im Folgenden wahr.

Der Gesetzentwurf regelt zahlreiche wichtige Fragen, die für die Städte, Gemeinden und Landkreise von wichtiger, zum Teil sogar sehr weitreichender Bedeutung sind. Wir hätten es deshalb für zwingend erforderlich und insbesondere als äußerst sinnvoll angesehen, wenn der Gesetzentwurf nicht als bloßer Fraktionen-Gesetzentwurf, sondern vielmehr als Regierungsentwurf eingebracht worden wäre. Dies hätte den kommunalen Spitzenverbänden die ihnen nach dem Beteiligungsrecht zustehenden Rechte und hierbei insbesondere die Beratung und Abgabe von Stellungnahmen mit der zweimonatigen Regelfrist ermöglicht. Dies hätte eine vertiefende Beratung in den Verbandsgremien vereinfacht bzw. ermöglicht. Soweit hier seitens der beiden Fraktionen hervorgebracht wird, dass mehrere Änderungen rechtzeitig zur Kommunalwahl im März 2021 greifen sollen und deshalb Eile geboten sei, so wäre dies mit einer rechtzeitigen Vorlage des Gesetzentwurfes durch die Landesregierung und eine sich anschließende Regierungsanhörung ebenfalls zu gewährleisten gewesen.

Um die Beratungen im Innenausschuss zu erleichtern, werden die sowohl in der HGO als auch der HKO inhaltsgleich vorgesehenen Änderungen an der entsprechenden Norm der Hessischen Gemeindeordnung behandelt.

Dies vorangestellt, geben wir nun zu den wichtigsten Änderungen, soweit diese von Relevanz für die von uns vertretenen 21 hessischen Landkreise sind, folgende Bewertung ab:

#### **Zu § 4a HGO (Kreisfreie Städte und Sonderstatusstädte)**

Gegen die vorgesehene Option für Städte mit mehr als 100 Tsd. Einwohnern, auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden zu können (Abs. 1), bestehen seitens des Hessischen Landkreistages keine Bedenken. Wir begrüßen es ausdrücklich, dass das Gesetz ein geordnetes Verfahren in diesen Fällen vorsieht und dass die kommunalen Spitzenverbände durch das Beteiligungsgesetz Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem jeweiligen Einzelfall erhalten. Auf unsere ausdrückliche Zustimmung trifft die mit der Neuregelung des Gesetzes einhergehende Klarstellung, dass Städte mit unter 100 Tsd. Einwohnern ausdrücklich nicht die Kreisfreiheit erlangen können; und damit gut funktionierende kommunale Strukturen gestärkt werden.

Ebenfalls zu begrüßen ist die in Abs. 2 vorgesehene Änderung, dass weitere Städte mit mehr als 50 Tsd. Einwohnern, die nicht bereits zu den aktuell existierenden sieben Sonderstatusstädten gehören, nicht mehr automatisch Kraft Gesetz den Sonderstatus erlangen. Die dadurch erforderlich werdende Einzelfallprüfung gewährleistet, dass nicht nur die Verwaltungskraft der betroffenen Stadt geprüft wird, sondern insbesondere auch die Frage, ob dem betroffenen Landkreis durch eine (weitere) Sonderstatusstadt die zweckmäßige Erfüllung seiner Aufgaben erschwert oder diese gar gefährdet wird.

Ergänzend zu dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Verfahren fordert der Hessische Landkreistag nach entsprechender einstimmiger Beschlussfassung seines zuständigen Fachausschusses die Verankerung einer Anhörungspflicht des Landes gegenüber dem betroffenen Landkreis, vergleichbar mit der Beteiligung wie sie für mögliche weitere kreisfreie Städte im Gesetzentwurf vorgesehen ist. Bei der bislang normierten Entscheidung durch die Landesregierung ist eine solche Anhörung – im Unterschied zu einer Beteiligung in einem Gesetzgebungsverfahren bei kreisfreien Städten – bedauerlicherweise nicht normiert. Es wird deshalb dringend angeregt, aus Gründen der Verdeutlichung und Vereinheitlichung in § 4a Abs. 1 Satz 3 sowie § 4a Abs. 2 Satz 3 HGO jeweils nach dem Wort „Antrag“ die Worte „nach Anhörung der betroffenen Landkreise“ einzufügen.

#### **Zu § 36a Abs. 1 HGO, § 26a Abs. 1 HKO (Fraktionen)**

Die in § 26a Abs. 1 Satz 4 HKO vorgesehene Mindeststärke für Fraktionen von drei Personen soll der Zersplitterung der Kommunalparlamente entgegenwirken. Die Gremien des Hessischen Landkreistages haben sich in der Vergangenheit wiederholt gegen eine drohende Zersplitterung der Kreistage positioniert, so dass die vorgesehene Mindeststärke für Fraktionen begrüßt wird.

### **Zu § 37 HGO, § 27 HKO (Inkompatibilität)**

Die Frage der Neuregelung der Inkompatibilität war wiederholt Beratungsgegenstand in den Gremien des Hessischen Landkreistages, wobei insbesondere die Auswirkungen des auch in der Gesetzesbegründung behandelten Urteils des Bundesverwaltungsgerichts Anlass zur Diskussion waren. Der Hessische Landkreistag begrüßt eine klare gesetzliche Regelung, die auf der kommunalen Ebene soweit möglich keine Auslegungsprobleme mehr bereitet. Die in § 37 HGO vorgesehene Ersetzung des Begriffes „Angestellte“ durch die Angabe „Arbeitnehmer ab der Entgeltgruppe 9 der Entgeltordnung zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im kommunalen Bereich“ findet die volle Zustimmung unseres Verbandes.

Sollten durch die Höhe der normierten Entgeltgruppe in den Folgejahren in der Praxis Probleme dahingehend auftreten, dass zu viele Arbeitnehmer in dieser Entgeltgruppe Tätigkeiten ausüben, die Einfluss auf Entscheidungen der Kommunalverwaltung haben o.ä., so wird hier ggfs. nachzusteuern sein.

### **Zu den §§ 50 Abs. 4, 61 Abs. 3 HGO, § 29 Abs. 2 HKO (Erleichterungen der elektronischen Kommunikation)**

Bei der Stellung von Anfragen an den Gemeindevorstand sowie bei der Bereitstellung der Niederschriften (gilt gem. § 32 S. 2 HKO auch für die Kreisgremien) soll neben der schriftlichen zukünftig auch die elektronische Übersendung ausreichen. Dies entspricht den Bedürfnissen der Praxis und wird ausdrücklich begrüßt.

### **Zu den §§ 52 Abs. 1, 67 Abs. 1 HGO, § 42 HKO (Nichtöffentlichkeit)**

Die Frage der Anwesenheit von Bediensteten an den in der Regel nichtöffentlichen Sitzungen des Kreisausschusses waren in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand von politischen und rechtlichen Auseinandersetzungen und führte auf Initiative des Hessischen Landkreistages letztendlich zu einer gesetzgeberischen Klarstellung in § 67 Abs. 1 Satz 2 HGO. Diese Klarstellung trifft nach aktueller Rechtslage jedoch lediglich den Kreisausschuss, so dass es bei den teilweise nicht öffentlich tagenden sonstigen Gremien, sprich auf Landkreisebene des Kreistages sowie der Fachausschüsse, zu vergleichbaren Problemen kommen könnte. Die entsprechende Klarstellung im Gesetzentwurf findet folglich die Zustimmung des Hessischen Landkreistages.

### **Zu § 60 Abs. 1 Satz 2 HGO (Berücksichtigung der Belange der Vereinbarkeit von Familie und Mandatsausübung bei Erstellung der Geschäftsordnung)**

In § 60 Abs. 1 Satz 2 HGO, der nach § 32 Abs. 1 Satz 2 HKO auch für die Kreisgremien entsprechend gilt, ist bei der Erstellung der Geschäftsordnung (der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages) den „Belangen der Vereinbarkeit von Familie und Mandatsausübung Rechnung zu tragen“. Die Kommunen sollen durch diese Formulierung den Auftrag erhalten, bei der Erstellung ihrer Geschäftsordnung diese Aspekte in besonderem Maße zu berücksichtigen (siehe Gesetzesbegründung, Seite 29). Denkbar wären nach Ansicht der beiden Fraktionen beispielsweise Regelungen, die es Gemeindevertreterinnen während der gesetzlichen Mutterschutzfristen erlauben, Befreiung von der Pflicht zur Sitzungsteilnahme zu beantragen, gekoppelt mit einer Pairings-Regelung. Auch kämen Regelungen über familienfreundliche Sitzungszeiten,

Kinderbetreuung in den Sitzungen oder auch Regelungen, die es Gemeindevertreterinnen und –vertretern erlauben, Kleinkinder bis zu einem bestimmten Höchstalter in auch nicht öffentliche Sitzungen mitzubringen in Betracht. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass entsprechende Regelungen etc. vor Ort bewertet werden können, ein gesetzgeberischer Zwang ist nicht vorgesehen.

Da die Beratung und Entscheidung über die Berücksichtigung der Belange der Vereinbarkeit von Familie und Mandatsausübung vor Ort erfolgen soll begegnet die entsprechende Änderung in § 60 Abs. 1 Satz 2 HGO keinen Bedenken.

### **Zu §§ 87 und 88 HGO, § 4b Abs. 3 HKO (Ausländerbeirat, Integrationskommission)**

Der Hessische Landkreistag begrüßt es ausdrücklich, dass es im § 4b (Ausländerbeirat) zu keinen unmittelbaren Änderungen kommen soll. Dies hat zur Konsequenz, dass die Einrichtung eines Ausländerbeirates auf Kreisebene auch zukünftig in die Entscheidungshoheit der Kreisgremien fällt. So können nach wie vor nach § 4b Abs. 2 HKO die Zahl der Beiratsmitglieder, die Wahlzeit, das Wahlverfahren und die Anforderungen an die Mitgliedschaft in der Hauptsatzung geregelt werden.

Durch den pauschalen Verweis auf die §§ 87 und 88 HGO in § 4b Abs. 3 HKO ist jedoch hiervon abweichend zukünftig ein direktes Antragsrecht des (optionalen) Kreisausländerbeirates an den Kreistag vorgesehen. Stattdessen sprechen wir uns für eine Beibehaltung und Stärkung der Entscheidungsmöglichkeiten vor Ort auch in dieser Frage aus und lehnen ein gesetzlich zwingend vorgeschriebenes Antragsrecht für Ausländerbeiräte ab. Dies würde darüber hinaus auch den Ausländerbeirat gegenüber anderen in der Kommunalverfassung vorgesehenen Beiräten, denen kein Antragsrecht im Gesetz gewährt wird, bevorzugen.

### **Zu § 92 Abs. 5 und Abs. 6 HGO (Regelungen zum Haushaltsausgleich)**

Auch wenn diese Vorschrift nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist, muss aus unserer Sicht zu den Regelungen zum Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung in § 92 Abs. 5 Nr. 2 bzw. Abs. 6 Nr. 2 Folgendes vorgebracht werden: Es sollte dringend eine gesetzliche Regelung dergestalt eingeführt werden, dass der Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung nicht länger alleine jahresbezogen erfolgen muss, sondern auch aus vorhandener Liquidität erfolgen kann. Im Gegensatz zum Ausgleich des Ergebnishaushaltes und der Ergebnisrechnung, der im Falle von Jahresfehlbeträgen auch aus zuvor gebildeten Ergebnisrücklagen erfolgen kann, unterliegt die Beurteilung des Haushaltsausgleiches im Finanzhaushalt bzw. der Finanzrechnung einer statischen Betrachtung der Liquiditätssituation, da der Ausgleich jeweils jahresbezogen sicherzustellen ist und nicht aus vorhandener und frei verfügbarer Liquidität erfolgen darf.

Der rein jahresbezogene Ausgleich sorgt in der kommunalen Praxis für erhebliche Probleme. Bislang wird dieses Problem ausweislich des Finanzplanungserlasses 2020 dadurch gelöst, dass Kommunen, die ihren Finanzhaushalt nicht jahresbezogen, sondern nur aus der vorhandenen Liquidität decken können, eine Haushaltsgenehmigung benötigen. Diese müssen dann ein vereinfachtes Haushaltssicherungskonzept mit einem entsprechenden Liquiditätsnachweis vorlegen. Daher sollte die HGO kurzfristig dergestalt geändert werden, dass auch ein mehrjahresbezogener

Ausgleich des Finanzhaushaltes bzw. der Finanzrechnung aus vorhandener und freier Liquidität ermöglicht wird.

### **Zu § 112 HGO (Jahresabschluss)**

Zu § 112 Abs. 5 und 6 wird aus unserer Mitgliedschaft angeregt, dass für den Fall einer Gemeindefusion die Möglichkeit einer Ausnahme von den vorgenannten Vorschriften für die oberste Aufsichtsbehörde im Gesetz verankert werden sollte, so dass auch bei einem fehlenden Jahresabschluss eine Haushaltsgenehmigung möglich wäre, wenn die betreffende Kommune ihre Situation begründen kann. Beispielhaft wird die Stadt Oberzent angeführt, welche am 15. Januar 2020 im Rahmen ihrer Berichtspflicht über den Stand der Jahresabschlüsse ihrem Landkreis mitgeteilt habe, dass sie aufgrund verschiedener Umstände, welche auf die zum 1. Januar 2018 wirksam gewordene Fusion der früheren Kommunen, Beerfelden, Hesseneck, Rotenberg und Sensbachtal zurückzuführen seien, nach wie vor im Rückstand mit den Jahresabschlussaufstellungen ist. Nach derzeitiger Einschätzung werde es für sie aller Voraussicht nach nicht möglich sein, den für die Haushaltsgenehmigung 2021 notwendigen Jahresabschluss 2019 fristgerecht aufstellen zu können.

### **Zu § 112b HGO (Befreiung vom Gesamtabschluss)**

Mit dem neuen § 112b HGO sollen Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern von der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen, befreit werden. Gemeinden zwischen 20.000 bis zu 50.000 Einwohnern sollen zudem dann von der Pflicht einen Gesamtabschluss aufzustellen, befreit werden, wenn der auf die Gemeinde entfallende Anteil der Bilanzsumme der nach § 112a Abs. 4 Satz 1 HGO voll zu konsolidierende Aufgabenträger zusammen den Wert von 20 Prozent der in der Vermögensrechnung der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme sowohl für das Jahr der Aufstellung als auch das Vorjahr nicht übersteigt.

Aus Sicht des Hessischen Landkreistages wird dieser zusätzliche Befreiungstatbestand begrüßt, da dieser der von uns seit Jahren erhobenen Forderung, die Pflicht zur Erstellung eines Gesamtabschlusses zu begrenzen, entspricht.

Entsprechend unserer bisherigen Positionierung möchten wir jedoch an dieser Stelle ergänzend vortragen, dass die maßgebliche Einwohnergrenze des Befreiungstatbestandes auf 50.000 Einwohner angehoben wird und dass die Erleichterungsvorschrift auch die Landkreise umfassen sollte.

Bereits heute bestehen Mitgliedskreise, die aufgrund des Erlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. August 2016 keinen Gesamtabschluss aufstellen. Dieser Erlass besagt, dass eine nachrangige Bedeutung für die Gesamtheit der in § 112a Abs. 1 Nr. 1 – 6 HGO genannten Aufgabenträger vorliegt, wenn diese zusammen den Wert von 20 % der in der Vermögensrechnung der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme für das Jahr der Aufstellung und das Vorjahr nicht übersteigen. Weiterhin besagt der Erlass, dass bezogen auf einzelne Aufgabenträger eine nachrangige Bedeutung vorliegt, wenn der auf die Gemeinde entfallende Anteil der ordentlichen Erträge und der Anteil an der Bilanzsumme 5 % der Summe aller ordentlichen Erträge bzw. 5 % der Bilanzsumme aller o. g. Aufgabenträger der Gemeinde nicht übersteigt.

Nach der Gesetzesbegründung zu Art. 1, Nr. 26 und hier zu § 112a HGO Neu soll diese erlassrechtliche Regelung fortbestehen. Aus unserer Mitgliedschaft wird zur Vermeidung von Missverständnissen und zur Herstellung der Rechtsklarheit ange-regt, dass die vorgenannte Erlassregelung direkt in das Gesetz aufgenommen wird und zwar ausdrücklich auch als Regelung für Kommunen mit über 50.000 Einwoh-nern bzw. als Regelung für Landkreise. Eine Umsetzungsmöglichkeit, den Befreiungstatbestand für die Aufstellung eines Gesamtabschlusses auch auf die Land-kreisebene auszudehnen, könne darin bestehen, dass in § 52 HKO eine Regelung dergestalt eingefügt wird, dass § 112b Abs. 2 HGO unabhängig von der Zahl der „Kreisangehörigen“ analog für Landkreise gilt.

Weiterhin wird aus unserer Mitgliedschaft vorgetragen, dass sich aus der geplanten Gesetzesänderung die Fragestellung anschließt, wie die Prüfungspflicht bereits auf-gestellter Gesamtabschlüsse jener Kommunen zu beurteilen sein wird, die nach ge-planter Rechtslage von der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses befreit wären.

### **Zu § 123a Abs. 1 HGO (Beteiligungsbericht)**

Durch die Ergänzung des § 123a Abs.1 HGO wird beabsichtigt, dass der sogenannte Beteiligungsbericht, den die Gemeinde über die Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechtes, an denen sie mit mindestens 20 % unmittelbar oder mittelbar be-teiligt ist, zu erstellen hat, innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushalts-jahres aufzustellen ist.

Hierzu wird aus unserer Mitgliedschaft vorgetragen, dass die neue neunmonatige Aufstellungsfrist für den Beteiligungsbericht in der Praxis nicht eingehalten werden könne. Hintergrund sei, dass die Gesellschafter der Unternehmen, deren Jahresab-schlüsse und Lagebericht in den Beteiligungsbericht einfließen, gem. § 42a Abs. 2 GmbHG spätestens bis zum Ablauf der ersten acht Monate oder, im Falle von klei-nen Gesellschaften gem. § 267 HGB, bis zum Ablauf der ersten elf Monate des Ge-schäftsjahres über die Feststellung des Jahresabschlusses zum 31.12. des Vorjah-res und über die entsprechende Ergebnisverwendung zu beschließen haben. In der Praxis bedeute dies, dass ein Großteil der Jahresabschlüsse und Lageberichte erst in der Zeit von August bis November des auf den Abschlussstichtag folgenden Haushaltsjahres den Gesellschaftern zur Feststellung vorgelegt werde und erst nach Feststellung durch die Gesellschafter in den Beteiligungsbericht aufgenommen wer-den könne. Zudem sei zu berücksichtigen, dass die Erstellung des eigentlichen Be-teiligungsberichtes mit großem Zeitaufwand verbunden ist und zusätzlich zum lau-fenden Geschäft anfalle. Für die Beteiligten, die mit der Erstellung des Beteiligungs-berichtes beauftragt sind, sei es deshalb unmöglich, die Frist von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres einzuhalten.

Aus den vorgenannten Gründen wird angeregt, von der geplanten Ergänzung des § 123 Abs. 1 HGO abzusehen oder die hierin festgelegte Frist aus den genannten Gründen deutlich weiter zu fassen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass nach § 325 Abs. 1 HGB der festgestellte Jahresabschluss spätestens ein Jahr nach dem Abschlussstichtag des Geschäftsjah-res offenzulegen ist. Im Lichte dieser Frist würde die nach dem neuen § 123a Abs. 1 HGO vorgesehene Aufstellungsfrist für den Beteiligungsbericht bedeuten, dass unter

Umständen ein Beteiligungsbericht veröffentlicht bzw. in öffentlichen Gremien behandelt wird, bevor die zugrundeliegenden Jahresabschlüsse veröffentlicht sind. Auch um diesem möglichen Widerspruch entgegenzuwirken, sollte eine großzügigere Frist als neun Monate gewählt werden.

### **Zu § 131 HGO (Aufgaben des Rechnungsprüfungsamtes)**

Nach Buchstabe a zu Art. 1, Nr. 30 soll in § 131 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 nach dem Wort „Eigenbetriebe“ eine Semikolon gesetzt und eine Angabe ergänzt werden. Aus unserer Mitgliedschaft wird darauf hingewiesen, dass sich im vorgenannten § 131 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 das Wort „Eigenbetrieb“ jedoch nicht findet. Davon ausgehend, dass die Ergänzung des Art. 1, Nr. 30a tatsächlich in § 131 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 HGO vorgenommen werden soll, müsste im Änderungsgesetz das Wort „Eigenbetriebe“ durch das Wort „wird“ ersetzt werden.

Die geplanten Änderungen in § 131 Abs. 1 und Abs. 3 HGO führen nach unserer Einschätzung zu einem Eingriff in die durch § 130 Abs. 1 HGO verbrieftete Unabhängigkeit der örtlichen Rechnungsprüfung.

Aus unserer Mitgliedschaft wird darauf hingewiesen, dass die Übertragung der bisher durch die überörtliche Prüfung durchgeführten Prüfungsnachschau auf die örtliche Rechnungsprüfung eine Kommunalisierung einer Landesaufgabe sei. Daher seien entsprechende Ausgleichsansprüche der Landkreise im Rahmen der Konnexität noch zu berücksichtigen. Wir weisen weiterhin darauf hin, dass mit den zur Zeit in den Rechnungsprüfungsämtern auf Landkreisebene vorhandenen personellen Ressourcen die durch die Änderungen der §§ 131 Abs. 1 und Abs. 3 HGO vorgesehenen Aufgabenausweitungen nicht zu leisten sein werden, so dass sich der Bedarf für Stellenzuwächse mit den entsprechenden finanziellen Belastungen anschließen dürfte.

Aus unseren Mitgliedskreisen wird zudem angemerkt, dass eine bisher für die Gemeinden kostenfreie Prüfungsnachschau kostenpflichtig würde, da die örtlichen Rechnungsprüfungsämter aufgrund der dortigen Prüfungsgebührenordnung verpflichtet sind, Prüfungsgebühren zu erheben. Auch hier stelle sich die Frage nach der Konnexität auf gemeindlicher Ebene.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Weiterungen der mit der Einführung des § 131 Abs. 3 beabsichtigten „Verzahnung“ und der sich hieraus ergebenden Eingriffs- und Steuerungsrechte für die überörtliche Prüfung sowie der zusätzlichen Aufgabenbelastungen für die örtliche Rechnungsprüfung derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden können. Aus unseren Mitgliedskreisen wird kritisiert, dass es sich um eine einseitige Unterstützung durch die örtlichen Rechnungsprüfungsämter handele. Diese würden zum Erfüllungsgehilfen der überörtlichen Prüfung.

Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die örtliche Rechnungsprüfung nach wie vor mit der Aufarbeitung von nicht geringen Prüfungsrückständen der prüfungspflichtigen Gemeinden beschäftigt ist, welche durch die geplante zusätzliche Aufgabenstellung erneut belastet werden dürfte.

Aus den genannten Gründen werden die in § 131 Abs. 1 und Abs. 3 geplanten Änderungen durch den Hessischen Landkreistag abgelehnt.

## Zu sonstigen Regelungen

Soweit die sonstigen Regelungen in der Kommunalverfassung sowie im Kommunalwahlrecht die Belange der von uns vertretenen Landkreise tangieren, sehen wir im Übrigen keine Bedenken. Dies erfasst insbesondere die Regelungen zur Mindestwohnsitzdauer im Wahlrecht (§ 30 Abs. 1 HGO, § 22 Abs. 1 HKO), die Datenbereitstellung für Wahlvorstände (§ 6 Abs. 5 KWG), die Einführung von Aufstellungsfristen bei Wahlvorschlägen für Kommunalwahlen (§ 12 Abs. 1 KWG) sowie die Mängelbeseitigung bei Wahlvorschlägen bei Kommunalwahlen (§ 14 KWG).

Ergänzend verweisen wir auf die gemeinsame Stellungnahme der drei kommunalen Spitzenverbände vom 23. Januar 2020 zu den vor dem Hintergrund der rechtlichen Unklarheit zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand bei Leistungen der kommunalen Versorgungskassen.

Wir hoffen, dass die Anregungen und Forderungen der 21 hessischen Landkreise im weiteren Verfahren noch Berücksichtigung finden mögen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Prof. Dr. Jan Hilligardt  
Geschäftsführender Direktor



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de  
E-Mail: e.jager@ltg.hessen.de

**Stellungnahme zum Entwurf der Koalitionsfraktionen für ein Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften**

Ihre Nachricht vom:  
20.12.2019

Ihr Zeichen:  
I A 2.2

Unser Zeichen:  
024.3 GI/DI/WVe

Durchwahl:  
0611/1702-11

E-Mail:  
weissmann@hess-staedtetag.de

Datum:  
29.01.2020

Stellungnahme-Nr.:  
006-2020

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

wir danken für die Gelegenheit, zum betreffenden Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Unser Präsidium hat sich am 10.12.2019 mit dem Gesetzentwurf befasst. Die folgende Stellungnahme beruht auf seiner Leitvorgabe und den Rückmeldungen aus unserer Mitgliedschaft.

Wir weisen darauf hin, dass die äußerst kurzen Fristen zur Stellungnahme es ausgeschlossen haben, dass der Hessische Städtetag sich mit den Änderungen an den Kernelementen der kommunalen Selbstverwaltung in Hessen mit adäquatem Zeitbudget und der gebotenen Intensität der Diskussion in unseren Gremien befassen konnte.

Verband der kreisfreien und  
kreisangehörigen Städte im  
Land Hessen

Frankfurter Straße 2  
65189 Wiesbaden  
Telefon: 0611/1702-0  
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de  
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden  
BIC: NASSDE55  
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Bezogen auf wesentliche Teile der beabsichtigten Gesetzesänderung ist keine zeitliche Eile geboten. Lediglich für die im Gesetzeswerk enthaltenen wahlrechtlichen Vorschriften besteht die Notwendigkeit, dass diese mindestens ein Jahr vor dem Termin der Kommunalwahlen im März 2021 zum Gesetz erhoben sein müssen.

Da der Gesetzesentwurf nicht von der Landesregierung eingebracht wurde, ist wiederholt die zweimonatige Anhörungsfrist des § 2 Abs. 3 des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen (Beteiligungsgesetz Hessen) umgangen worden. Diese Vorgehensweise zeigt wenig Rücksichtnahme auf die Interessen der Kommunen, welche durch die kommunalen Spitzenverbände vertreten werden, und erschüttert das Vertrauen der Kommunen in die Landesregierung, dass diese die kommunale Ebene tatsächlich als Partner des Landes wahrnimmt und nicht nur als Empfänger ihrer Weisungen und Exekutive ihrer politischen Vorstellungen.

## A) Änderung der HGO

### Zu den einzelnen Änderungen

#### Zu § 4a HGO

Aktuell geltender Gesetzestext:

#### ***"§ 4a HGO – Zusätzliche Aufgaben kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern***

*Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern erfüllen neben den Aufgaben nach § 2 zusätzlich die ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben."*

Von den Koalitionsfraktionen beabsichtigter Gesetzestext:

#### ***"§ 4a***

#### ***Kreisfreie Städte und Sonderstatus-Städte***

*(1) Kreisfreie Städte erfüllen in ihrem Gebiet neben ihren Aufgaben als Gemeinden alle Aufgaben, die den Landkreisen obliegen. Die Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden sind kreisfrei. Weitere Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern können auf Antrag durch Gesetz zur kreisfreien Stadt erklärt werden.*

*(2) Sonderstatus-Städte erfüllen neben ihren Aufgaben als Gemeinden zusätzlich einzelne ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragene Aufgaben der Landkreise. Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar sind kreisangehörige Sonderstatus-Städte. Weitere Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern können auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung zur Sonderstatus-Stadt erklärt werden, wenn ihre Verwaltungskraft dies rechtfertigt und die zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises nicht gefährdet wird. Der Beschluss wird im Staatsanzeiger für das Land Hessen veröffentlicht".*

### **Stellungnahme des Hessischen Städtetages**

#### **§ 4a Abs. 1 des Gesetzesantrags:**

- 1. Satz 1: Die Formulierung der Aufgabenzuständigkeit richtet sich nicht an den Bestimmungen des Art. 137 Abs. 1 und Abs. 2 HV aus.**

Der Antragswortlaut ist inhaltlich unzutreffend. Nicht alle vom Gesetzgeber den Landkreisen übertragenen Aufgaben obliegen auch den kreisfreien Städten.

Im Übrigen bitten wir darum, bei einfachgesetzlicher Ergänzung der Hessischen Gemeindeordnung zur Aufgabenbestimmung die von der Hessischen Verfassung vorgegebene Rangfolge einzuhalten.

Die Hessische Verfassung sieht eine Hierarchie in der Zuordnung der Aufgaben zugunsten der Städte vor den Landkreisen vor. Die kreisfreien Städte leiten ihre Aufgabenzuständigkeit unmittelbar aus der Hessischen Verfassung her:

Art. 137 Abs. 1 HV:

*"Die Gemeinden sind in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten öffentlichen Verwaltung. Sie können jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit sie nicht durch ausdrückliche gesetzliche Vorschrift anderen Stellen im dringenden öffentlichen Interesse zugewiesen sind."*

Die Landkreise – Gemeindeverbände – leiten ihre Aufgabenzuständigkeit nur mittelbar aus der Hessischen Verfassung ab. Ihre Aufgaben folgen einer Entscheidung des einfachen Gesetzgebers:

Art. 137 Abs. 2 HV:

*"Die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihrer gesetzlichen Zuständigkeit die gleiche Stellung."*

Der Antrag der Koalitionsfraktionen dreht die von der Hessischen Verfassung vorgegebene Rangfolge in die entgegengesetzte Richtung um. Die Aufgabenzuständigkeit der kreisfreien Städte soll sich nach deren Vorstellung an der Aufgabenzuständigkeit der Landkreise – Gemeindeverbände – ausrichten. Dies ist nicht zu akzeptieren.

**2. Wir schlagen vor, Abs. 1 Satz 3 neu zu fassen und um zusätzliche Sätze 4 bis 6 zu ergänzen.**

*"Weitere Städte können auf Antrag zur kreisfreien Stadt erklärt werden. Einst kreisfreie Städte werden auf Antrag kreisfrei. Überschreitet eine Stadt die Zahl von 100.000 Einwohnern, ist sie kreisfrei. Näheres bestimmt ein auf die Kreisfreiheit bezogenes Gesetz."*

**2.1**

Die Gesetzesinitiative beabsichtigt, erstmals einen Bezug zwischen Kreisfreiheit und der Großstadt-Grenze von 100.000 Einwohnern herzustellen. Dies ist für die einzige aktuell davon berührte Stadt Hanau dem Grunde nach positiv und läuft für sie in die richtige Richtung. Der Hessische Städtetag geht davon aus, dass der Landtag durch entsprechendes Gesetz mit Stichtagsregelung die Stadt Hanau zum 1.4.2021 für kreisfrei erklärt.

**2.2**

Im Übrigen ist die Absicht der Antragsteller unfreundlich gegenüber den weiter betroffenen Städten. Denn Kreisfreiheit würde im Falle der Gesetzesänderung das Erreichen der Einwohnergrenze von 100.000 Einwohnern voraussetzen. Einen fachlichen Grund für diese Schranke gibt es nicht. Die Kreisfreiheit muss nicht auf Städte mit über 100.000 Einwohnern beschränkt bleiben. Der Gesetzgeber sollte es in das pflichtgemäße Ermessen der Landesregierung stellen, auch Städte unterhalb der 100.000-EW-Grenze für kreisfrei erklären zu können.

Städte, denen das Land in der Vergangenheit die Kreisfreiheit genommen hat, sollen durch entsprechenden Beschluss ihrer Stadtverordnetenversammlung über ihre Kreisfreiheit alleine entscheiden können. Ein Entscheidungsermessen soll der Landesregierung hier nicht eröffnet sein.

**§ 4a Abs. 2 des Gesetzesantrags:**

Wir schlagen vor, den bestehenden gesetzlichen Text zu belassen:

*"Kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern erfüllen neben den Aufgaben nach § 2 zusätzlich die ihnen durch Gesetz oder Rechtsverordnung übertragenen Aufgaben."*

**1. Der Hessische Städtetag hält am bestehenden Gesetzeswortlaut fest**

Der Hessische Städtetag schlägt vor, den bestehenden Gesetzestext unverändert als Abs. 2 fortzuführen. Der Wortlaut bestimmt, dass Gemeinden über 50.000 Einwohnern neben ihren Aufgaben als Gemeinden zusätzlich durch Rechtsverordnung oder durch Gesetz bestimmte Aufgaben wahrnehmen.

Mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen soll eine Stadt ab 50.000 Einwohnern nur weitere durch Gesetz oder Verordnung übertragene Aufgaben übernehmen, wenn ihre Verwaltungskraft dies rechtfertigt und "die zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises nicht gefährdet wird".

Der von den Antragstellern vorgesehene Text ist sehr unfreundlich gegenüber den betroffenen Städten, insbesondere gegenüber den Städten Rodgau und Oberursel (Taunus). Diese beiden Städte erwarten einen Einwohnerzuwachs, der sie nach geltendem Recht voraussichtlich noch in der ersten Hälfte des kommenden Jahrzehnts zu Städten über 50.000 Einwohnern werden lässt.

Die von den Antragstellern vorgesehene Regelung würde den bisherigen Automatismus abschaffen, der zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 4a HGO führt. Anders als bisher, würde die Landesregierung dies auf der Grundlage eines Antrags entscheiden. Sofern die Landesregierung die Stadt nicht für ausreichend leistungsfähig hält oder die Erfüllung der Aufgaben des Landkreises gefährdet sieht, käme der Stadt eine Aufgabenzuordnung nach § 4a HGO nicht zu.

Ohne nachvollziehbare Begründung wollen die Antragsteller das Interesse des Landkreises vor das Interesse der Stadt setzen. Städte über 50.000 Einwohnern würden ohne fachlich nachzuvollziehenden Grund ungleich behandelt. Diese Gesetzesänderung bedroht die Entwicklungspotentiale der betroffenen Städte, insbesondere in naher Zeit der Städte Oberursel (Taunus) und Rodgau.

Beide Städte erleiden zudem Einbußen in ihrer Planungssicherheit. Sie müssen z.B. frühzeitig wissen, welches Personaltabelleau sie für ihre künftige Aufgabenwahrnehmung benötigen. Das gilt prinzipiell. Es gilt verstärkt, weil beide Städte ihre Rathäuser umbauen oder teilweise neu bauen wollen und sie diese Planungen auf die künftig benötigte Zahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auslegen müssen.

Wir erinnern an bewährte EW-Grenzziehungen im hessischen Regelwerk. Der hessische Regelgeber sollte sich an seinen eigenen Prinzipien orientieren. So gibt es bekanntlich im Bereich ordnungsrechtlicher Zuständigkeiten die Grenze von 7.500 EW, die "Automatismus" auslöst und damit in erheblichem Maß Rechtsgewissheit schafft.

## 2.

Sollten die Antragsteller auf ihrer Absicht beharren, die Verwaltungskraft der Antragstellerin zu prüfen und zu untersuchen, ob die zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben des Landkreises nicht gefährdet ist, wäre es folgerichtig, die Einwohnergrenze gänzlich aus dem Gesetzestext zu entfernen.

## 3.

Der Hessische Städtetag hält es nicht für geboten, die vielfach als missverständlich empfundene Bezeichnung "Sonderstatusstadt" zum gesetzlichen Tatbestandsmerkmal zu erheben. Es sollte bei der bisherigen Bezeichnung bleiben.

## § 8b HGO

Mit der Neuregelung des § 8b HGO wollen die antragstellenden Fraktionen, die Entscheidung, ob Straßenbeiträge in Form von einmaligen oder wiederkehrenden Beiträgen erhoben werden, einem Bürgerentscheid zugänglich machen.

Bisher ist der Wortlaut des § 8b HGO diesbezüglich nicht eindeutig. Im Wege der rechtlichen Auslegung haben die kommunalen Spitzenverbände geschlossen dazu die Ansicht vertreten, dass die Entscheidung, welcher Art ein zu entrichtender Beitrag sein soll, keinem Bürgerentscheid zugänglich ist, da die Entscheidung über Gemeindeabgaben in dem Negativkatalog des § 8b Abs. 2 HGO enthalten ist.

Die Landesregierung propagiert Ihre Vorstellung, dass wiederkehrende Beiträge gerechter sein sollen als einmalige Beiträge. Der Landtag hat mit seiner Fehlentscheidung zur Freiwilligkeit von Straßenbeiträgen zahlreiche Kommunen, die in der Vergangenheit mit großer Rechtssicherheit und geringem Widerspruch der Bürgerschaft einmalige Beiträge erhoben haben, in Konfliktsituationen mit Ihrer Bürgerschaft gedrängt. Wegen des immensen Verwaltungsaufwands zur Einführung von wiederkehrenden Beiträgen, haben die Kommunen, welche dem Druck der Bürgerschaft nicht standhalten konnten, sich mehrheitlich dafür entschieden, die Straßenbeiträge gänzlich abzuschaffen und dafür die Grundsteuer zu erhöhen. Mit der Gesetzesänderung will das Land den Druck auf die Kommunen erhöhen, möglichst wiederkehrende Straßenbeiträge einzuführen. Der Gesetzesvorschlag lässt allerdings die Frage unbeantwortet, ob eine Kommune die Straßenbeiträge abschaffen darf, wenn sich die Bürgerschaft für die Einführung wiederkehrender Gebühren entschieden hat. Insoweit schafft die vermeintliche gesetzliche Klarstellung tatsächlich eine unklare Gesetzeslage. Vor allem aber wegen der nicht notwendigen Bevormundung des Staates, auf welche Weise Kommunen ihre Beiträge zu erheben haben, ist der Gesetzesvorschlag abzulehnen.

Im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit sind die Kommunen berechtigt, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dazu gehört auch – wenn auch in einem durch den Landesgesetzgeber sehr eingeschränkten Umfang – die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen auf dem Feld der Daseinsvorsorge. In einem vor allem durch öffentliches Recht und durch Wettbewerbsbestimmungen komplex definierten Markt versorgen die Kommunen und ihre Unternehmen den Bürger zuverlässig insbesondere mit Wasser, Strom, Gas und thermischer Energie und engagieren sich im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs. Die wirtschaftliche Beschaffung und die Verteilung energetischer Güter ist unter dem Gesichtspunkt der angemessenen Reaktion auf den weltweiten Klimawandel noch komplexer geworden. Die kommunalen Unternehmen stehen unter dem Druck, zum Schutz des Klimas notwendige Entscheidungen zur Versorgungsinfrastruktur zu treffen und dabei möglichst umfänglich auf das optische und akustische Wohlbefinden der lokalen Bürgerschaft Rücksicht zu nehmen. In vielen Orten fordert die Bürgerschaft die gebotenen Maßnahmen zum Klimaschutz ein, will aber die dafür erforderliche Infrastruktur nicht vor der eigenen Haustür oder näheren Umgebung errichtet haben. Gleiches gilt bei der Herstellung der erforderlichen Infrastruktur zur Verbesserung des örtlichen Personennahverkehrs. Das wertvolle Instrument lokaler unmittelbarer Demokratie, der Bürgerentscheid nach § 8b HGO, wird bedauerlicher Weise im Bereich der wirt-

schaftlichen Betätigung der Kommunen zunehmend für die Durchsetzung kollektiver Egoismen missbraucht. Erforderliche Maßnahmen zur nachhaltigen Sicherstellung der Daseinsvorsorge werden so verzögert oder verhindert. Vor diesem Hintergrund fordern wir im Rahmen dieser Gesetzesänderung die Ergänzung des § 8b Abs. 2 HGO um "die Gegenstände der wirtschaftlichen Betätigung nach § 121" als Ziffer 4a.

Durch die Änderung der Hessischen Verfassung im Jahr 2018 wurden neue Maßstäbe für die unmittelbare Demokratie in Hessen gesetzt. Nach dem Ergebnis der Volksabstimmung genügt der Willen von 5 % der Wahlberechtigten, um ein Volksbegehren einzuleiten. Der positive Ausgang eines Volksentscheids setzt ein Minimum der Zustimmung von 25 % der Wahlberechtigten in Hessen voraus. Das Hessische Volk hat auch entschieden, dass es grundsätzlich keinen Unterschied zur Wählbarkeit bei den Wahlen zum Hessischen Landtag oder einer Kommunalwahl mehr machen möchte. Durch die Herabsetzung des Wählbarkeitsalters von Landtagsabgeordneten wurde gleiches Recht gegenüber den kommunalen Wahlbeamten und Mandatsträgern – direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten – geschaffen. Vor dem Hintergrund der vom Volk artikulierten Gleichheit sind wir der Ansicht, dass der Landesgesetzgeber keine Unterschiede bei der Ausübung der unmittelbaren Demokratie auf kommunaler oder Landesebene mehr erkennen sollte. § 8b HGO sollte kein niedrigeres Einleitungsquorum als 5 % der Wahlberechtigten und kein geringeres Zustimmungsquorum als 25 % der Wahlberechtigten vorschreiben. Die besonderen gesetzlichen Regelungen zum Einleitungsquorum von Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern in § 8b Abs. 3 HGO und zum Zustimmungsquorum von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern und 100.000 Einwohnern in § 8b Abs. 6 HGO sind zu streichen.

### **Zu § 21**

Die Regierungsfractionen schlagen vor, in § 21 HGO das Amt des ehrenamtlichen Kassenverwalters aus der Liste Ehrenämter ohne Übernahmeverpflichtung zu streichen. Zur Begründung verweist der Entwurf darauf, dass es in Hessen keine ehrenamtlichen Kassenverwalter mehr gibt. Diesem Vorschlag stimmen wir zu.

### **§ 25 HGO**

Die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen erschweren die Erfüllung eines ehrenamtlichen Mandats. Insbesondere in kleineren Städten und Gemeinden ist es deshalb zu einer besonderen Herausforderung geworden, Bürger für ein dauerhaftes



Engagement in der Kommunalpolitik zu gewinnen. Die quantitative Reduktion interessierter Bewerber hat verschiedentlich dazu geführt, dass unmittelbar Verwandte oder Ehepartner in verschiedenen Organen einer kommunalen Gebietskörperschaft vertreten sind. Soweit Angehörige einer Familie oder Ehepartner entweder in der Gemeindevertretung oder im Gemeindevorstand tätig sind, führt dies regelmäßig zu keiner Behinderung der freien und unabhängigen Mandatsausübung. Die freie und unabhängige Mandatsausübung kann sich jedoch in den Fällen relativieren, soweit Angehörige einer Familie oder Ehepartner sich einerseits in hauptamtlicher Funktion im Gemeindevorstand befinden und andererseits ein Mandat in der Gemeindevertretung ausüben. Dies ist kein Grund für eine Inkompatibilität, jedoch kann diese Konstellation bei Anträgen des Gemeindevorstands für die Gemeindevertretung dazu führen, dass der öffentliche Eindruck entsteht, dass eine Zustimmung des Gemeindevertreters zu dem Gegenstand des Gemeindevorstands nicht allein aus sachlichen Erwägungen erfolgt. Höchste Schutzgüter des § 25 HGO sind das öffentliche Ansehen und das Vertrauen in die Objektivität der Verwaltung. Durch die Vorschrift soll den Mandatsausübenden der Loyalitätskonflikt erspart werden, sich zwischen den Interessen der Kommune und den Interessen von Personen, zu denen eine persönliche oder berufliche Nähe besteht, entscheiden zu müssen. Es gilt dabei bereits, den "bösen" Schein zu vermeiden. Deshalb ist in dieser Vorschrift eine Erweiterung um jenen Personenkreis vorzunehmen, die dem Risiko ausgesetzt ist, Entscheidungen aus Gründen zu treffen, die nicht dem Sinn einer Mandatsausübung nach § 35 Abs. 1 HGO entsprechen. Wir regen an, § 25 Abs. 1 Ziffer 1 HGO um den Halbsatz "Angehöriger des Antragstellers oder eines hauptamtlichen Mitglieds dessen ist," zu ergänzen.

### **§ 30 und § 32 HGO**

Durch die Veränderung der Vorschriften beabsichtigen die Antragsteller die Verkürzung der Frist zur Wahlberechtigung von drei Monaten auf sechs Wochen und der Wählbarkeit von ehrenamtlichen Mandatsträgern von sechs Monaten auf drei Monate des notwendigen Wohnsitzes in der Gemeinde.

Durch die Friständerung wird die Vorbereitungszeit zur Erhebung der Wahlberechtigten verkürzt. Nach Auskunft der ekom21 soll dies jedoch technisch darstellbar sein. Die Verkürzung der Frist stößt auf praktische Bedenken.

§ 17 Bundesmeldegesetz (BMG) gibt Neubürgern zwei Wochen Zeit, sich in der neuen Kommune anzumelden. Diese Frist wird allerdings nicht von allen Meldepflichtigen eingehalten. Es ist bei den Meldebehörden üblich, sogar bis zu einer Frist von mindestens vier Wochen aus Kulanzgründen auf Ermahnungen bzw. die Erhebung von Verwarngeldern zu verzichten.

Das Wählerverzeichnis wird sechs Wochen (am 42. Tag) vor der Wahl zum sog. "Stichtag" aufgestellt. Die Neubürger hätten danach (in gesetzlich zulässiger Weise) noch zwei Wochen Zeit, sich rückwirkend bei der Kommune anzumelden. Alle (korrekten und auch verspäteten) Anmeldungen, die nach dem Stichtag rückwirkend zu einem Datum vor der geplanten neuen 6-Wochen-Frist erfolgen würden, müssten dann manuell von Amtswegen oder im Einspruchsverfahren von der Meldebehörde im Wählerverzeichnis nachgetragen werden. Dies führt zu einem großen Mehraufwand bei den Melde-/Wahlbehörden, der das Risiko erheblicher Fehlerquoten in sich birgt.

Eine geordnete Wahlvorbereitung, bei der die zuverlässige Aufstellung und Führung des Wählerverzeichnisses mit vielen Tausend Wahlberechtigten ein entscheidender Faktor ist, wird in Frage gestellt, wenn der Meldedatenbestand vor dem Wahlauszug (Auswertung der Wählerdaten) nicht zu nahezu 100 % (bezogen auf die Wahlberechtigten) aktuell und vollständig ist. Neben der Zusatzbelastung bei den Verwaltungsmitarbeitern sind daher etliche Beschwerden und gerichtliche Anfechtungsklagen gegen die Gültigkeit der Wahlen zu erwarten, wenn die neuen Wahlberechtigten nicht oder nur mit zeitlicher Verzögerung in das Wählerverzeichnis nachgetragen oder über ihr Wahlrecht informiert wurden.

Da von erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten auszugehen ist, widersprechen wir der Verkürzung der Frist zur Wahlberechtigung. Die zuverlässige Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze sollte Vorrang gegenüber dem Vorteil, die Zahl der Wahlberechtigten geringfügig erhöhen zu können, haben.

Auch das in der Begründung des Gesetzentwurfs erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts (2 BvC 1/11) ist kein verpflichtendes Argument für die Verkürzung der Frist, da sich das Urteil lediglich mit dem Sonderfall des Wahlrechts von Auslandsdeutschen bei der Wahl zum Bundestag und zur Europawahl auseinandersetzt.

### **§ 33 HGO**

Die antragstellenden Fraktionen wollen durch Gesetz klarstellen, dass mit Ende eines kommunalen Amtes oder Mandats auch alle anderen damit verbundenen ehrenamtlichen Tätigkeiten zum gleichen Zeitpunkt enden.

Diese Klarstellung deckt sich mit der Rechtsansicht des Hessischen Städtetags zu diesem Thema und wird deshalb nicht widersprochen.

### **§ 36a und § 36b HGO**

In Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern soll künftig eine Fraktion in der Stadtverordnetenversammlung mindestens drei Mitglieder haben. Vor dem Hintergrund zunehmender Zersplitterung kommunaler Organe, insbesondere in den 12 größten Städten in Hessen, wird diese Initiative der Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN von uns begrüßt.

Allerdings sollte bei dieser Gelegenheit auch § 36b HGO gestrichen werden. Die sog. Ein-Personen-Fraktion ist inhaltlich ein Widerspruch in sich, da eine Fraktion ein Zusammenschluss mehrerer Personen ist. Auch wenn dieses Konstrukt nur für Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern gilt, führt es bei größeren Gebietskörperschaften zu rechtlichen Schräglagen bei der zur Verfügungstellung von finanziellen Mitteln für die Fraktionsgeschäftsführung. Es ist rechtlich nicht vermittelbar, warum eine Person in einer Gemeindevertretung von 23 Mitgliedern Anspruch auf Fraktionsmittel hat, jedoch in einer Gemeindevertretung mit 31 Mitgliedern dieser Anspruch verwehrt wird.

Grundsätzlich erachten wir es nicht für notwendig, einzelnen Gemeindevertretern Mittel für die Fraktionsgeschäftsführung zur Verfügung zu stellen. Allerdings erachten wir es auch vor dem Hintergrund des § 36b HGO für rechtlich vertretbar, einzelnen Gemeindevertretern einen Ausgleichsanspruch zuzubilligen, der zu einer vergleichbaren Unterstützung ihrer Arbeit führt wie die Fraktionsmittel für fraktionsangehörige Mandatsträger. Eine klarstellende Regelung sollte deshalb in der HGO erfolgen. Auch im Hinblick auf die Verwendung der Fraktionsgeschäftsführungsmittel sollte der Gesetzgeber die Bandbreite der zulässigen Verwendungszwecke in der HGO deutlich zum Ausdruck bringen. Aus dem Gesetz sollte sich klarer wie bisher ergeben, was zulässig ist.

## § 37 HGO

Durch die Gesetzesänderung soll geregelt werden, dass alle Angestellten in einer Kommune die in der Vergütungsgruppe 9 oder höher eingruppiert sind, in dieser keine Gemeindevertreter sein dürfen.

Die derzeit bestehende Fassung des § 37 HGO bedarf der Änderung, da am 1.1.2017 die neue Entgeltordnung zum TVöD in Kraft getreten ist. Damit ist die Abgrenzung zwischen Arbeitern und Angestellten praktisch nicht mehr durchführbar. Zum anderen hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 14.6.2017 (Az. 10 C 2.16) festgestellt, dass die Hinderungsgründe nicht auf die Angestellten erstreckt werden können, die keine Möglichkeit hätten, inhaltlich auf die Verwaltungsführung der Kommune Einfluss zu nehmen. Daher muss der Wortlaut des § 37 HGO verändert werden.

Zur Lösung des Problems bieten sich verschiedene Vorgehensweisen an. Wir sind der Ansicht, dass eine Regelung gewählt werden muss, die für die potentiellen Wahlbewerber und für den Wahlleiter/die Wahlleiterin einfach überprüfbar ist. Auf keinen Fall darf es zu einer Einzelfallprüfung kommen, ob die Möglichkeit der inhaltlichen Einflussnahme besteht. Daher plädieren wir für eine Formulierung, die einerseits dem Gedanken der Rechtsprechung Rechnung trägt, dass die Mandatsausübung für jene Mitarbeiter inkompatibel ist, die im Rahmen ihrer Beschäftigung inhaltlich Einfluss auf die Verwaltungsführung nehmen können, andererseits nicht mehr öffentlichen Angestellten als zwingend notwendig die rechtliche Möglichkeit nimmt, ein ehrenamtliches Mandat in der Heimatgemeinde wahrzunehmen.

Nach unserer Ansicht widerläuft die durch die von Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN vorgeschlagene Typisierung der Arbeitnehmer, die in den Anwendungsbereich des § 37 HGO fallen sollen, anhand der Entgeltgruppe 9 der Entgeltordnung zum Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst im kommunalen Bereich den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Das Differenzierungskriterium der selbstständigen Tätigkeit ist nicht geeignet, um das Differenzierungsziel, den Schutz der Gemeindevertretung vor Interessenskollisionen zu gewährleisten. Denn eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den Entgeltgruppen 8 und 9 ist nicht möglich, sodass hierdurch eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vorliegt.

Die Entgeltgruppen 8 und 9, insbesondere die Gruppe 9 Nr. 3, umfassen jeweils eine selbstständige Tätigkeit. Die Entgeltgruppe 8 sieht hierbei nur die Einschränkung vor, dass die selbstständige Leistung mindestens ein Drittel der Tätigkeit ausmacht. Die Grenzen dieser Entgeltgruppen sind daher fließend. Diese Ungleichbehandlung der hinter den Entgeltgruppen stehenden Arbeitnehmern ist auch nicht gerechtfertigt. Es besteht die Möglichkeit einer Typisierung anhand einer anderen Entgeltgruppe, die gleich effektiv ist und nicht zugleich einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG darstellt.

Eine klare Abgrenzung zwischen den Arbeitnehmern, die auf Grund ihrer selbstständigen Tätigkeit als inkompatibel mit ihrem Mandat in der Gemeindevertretung gemäß § 37 HGO anzusehen sind, ist anhand der Entgeltgruppen 8 und 6 zu vollziehen. Denn die Entgeltgruppe 6 umfasst in ihren Tätigkeitsmerkmalen gerade keine selbstständige Leistung. Sodass bis zu dieser Entgeltgruppe auf Grund der weisungsgebundenen Tätigkeit nicht pauschal mit Interessenskonflikten zu rechnen ist.

Obgleich die Entgeltgruppen einheitlich von Arbeitnehmern sprechen, kann eine Einteilung in die einstigen Rollen der Angestellten, die eine überwiegend geistige Tätigkeit vornehmen, und der Arbeiter, die überwiegend körperlich tätig sein, anhand der Entgeltgruppen erfolgen. Die typischerweise von einem "Angestellten" vorgenommene Tätigkeit ist ab der Entgeltgruppe 8 zu finden.

Wir schlagen daher vor, den Gesetzentwurf dahingehend zu ändern, dass die Inkompatibilität bereits ab der Zugehörigkeit zur Entgeltgruppe 8 vorliegt.

Allerdings ist wegen der Dynamik von Tarifen die Festlegung auf eine bestimmte Entgeltgruppe nur vorübergehend hilfreich. Zielführender ist die Festlegung auf ein definiertes Eingruppierungsmerkmal. Deshalb schlagen wir vor, die Wählbarkeit für alle Arbeitnehmer auszuschließen, "deren Tätigkeit nicht mehr als gründliche und vielseitige Fachkenntnisse erfordert".

## **§ 50 HGO**

Die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN beabsichtigen, künftig neben den schriftlichen Anfragen an den Gemeindevorstand auch Fragen per E-Mail an den Gemeindevorstand zuzulassen.

Mit der Möglichkeit, eine schriftliche Anfrage per E-Mail zu senden, wird die Kommunikation des Gemeindevertreters mit dem Gemeindevorstand erleichtert. Diese Vereinfachung wird dazu beitragen, dass mehr Anfragen den Gemeindevorstand erreichen werden. In Anbetracht des Umstandes, dass über die zunehmende Zersplitterung von Gemeindevertretungen die Anzahl von schriftlichen Anfragen ohnehin vehement zugenommen und der Gemeindevorstand einen kontinuierlich steigenden Aufwand zur Beantwortung von schriftlichen Anfragen zu leisten hat, trifft eine weitergehende Beschleunigung von leider in vielen Fällen nicht hinreichend konkret formulierten Fragen an die Gemeindevorstände auf unsere Skepsis.

### **§ 52 HGO**

Künftig soll die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, dass der Vorsitzende der Gemeindevertretung im Einvernehmen mit dem Bürgermeister Gemeindebedienstete zu nicht öffentlichen Sitzungen beiziehen kann. Diese Neuregelung wird von uns begrüßt.

### **§ 58 HGO**

Einer Ergänzung bedarf § 58 Abs. 1 HGO. Der Vorsitzende der Gemeindevertretung kann nach der bestehenden Gesetzesformulierung schriftlich oder elektronisch zur Sitzung der Gemeindevertretung einladen. Da es keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung eines digitalen Zugangs für Mandatsträger gibt, hat sich der Vorsitzende der Form der Einladung zu unterwerfen, für welchen vom Mandatsträger ein Zugang zur Verfügung gestellt wird. Dies hat zur Praxis geführt, dass zu den Sitzungen der Gemeindevertretungen gleichzeitig analog und digital eingeladen wird. In Ermangelung einer Ermächtigungsgrundlage kann die Gemeindevertretung keine Festlegung zur ausschließlichen digitalen Einladung treffen, da dies möglicher Weise in die Rechte jener eingreift, welche ihr Mandat ausschließlich analog ausüben. Wenige verhindern auf diese Weise eine effektive Form der Einladung zu den Sitzungen der Gemeindevertretung. Um die Einführung der ausschließlich digitalen Form der Einladung zur Sitzung der Gemeindevertretung zu erleichtern regen wir die Ergänzung des § 58 Abs 1 HGO um folgende Ermächtigungsgrundlage an: *"Die Gemeindevertretung kann die Form der Einladung durch mehrheitlichen Beschluss in ihrer Geschäftsordnung festlegen."*

## § 60 HGO

Durch entsprechende Ergänzung der Vorschrift soll sichergestellt werden, dass bei der Erstellung der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung den Belangen der Vereinbarkeit von Familie und Mandatsausübung Rechnung zu tragen ist. Die Neuregelung wird von uns begrüßt, zumal die Erstellung der Geschäftsordnung dem Ermessen der jeweiligen Gemeindevertretung unterfällt.

## § 67 HGO

Ein erneuter Bedarf an einer gesetzlichen Klarstellung besteht zu § 67 Abs. 1 HGO. Der HessVGH (Beschl. v. 19.5.2017 – 8 B 764/17 –) hat entschieden, dass in den nichtöffentlichen Sitzungen des Kreisausschusses und damit auch des Magistrats Bedienstete der Stadt nur anwesend sein dürfen, wenn das zur "ordnungsgemäßen Durchführung der Sitzung" erforderlich ist. Daraufhin hat der Landtag durch Gesetz vom 25.4.2018 (GVBl S. 59) in § 67 Abs. 1 HGO einen Satz 2 eingefügt, wonach der Vorsitzende zu den Magistratssitzungen Gemeindebedienstete hinzuziehen kann.

Dem HessVGH (Beschl. v. 8.8.2018 – 8 B 1132/18 –) hat es gefallen, diese Regelung restriktiv auszulegen und dem Magistrat zu untersagen, mit Ausnahme des gewählten Schriftführers und im Vertretungsfall seines gewählten Stellvertreters in den nichtöffentlichen Sitzungen Bediensteten bei Vorstellung, Erörterung und Beschlussfassung von Tagesordnungspunkten, zu denen sie keinen fachlichen Bezug haben, die Teilnahme zu gestatten.

Wir sind der Auffassung, dass diese Rechtsprechung den Intentionen des Gesetzes nicht entspricht. Der HessVGH hat damit in Wahrheit entschieden, dass die Änderung des § 67 Abs. 1 HGO nichts an seiner Rechtsprechung ändert, obwohl der Gesetzgeber genau mit diesem Ziel das Gesetz geändert hat. Aus diesem Grund schlagen wir vor, § 67 Abs. 1 HGO wie folgt zu fassen:

*"Der Gemeindevorstand fasst seine Beschlüsse in Sitzungen, die in der Regel unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden. In einfachen Angelegenheiten können Beschlüsse im Umlaufverfahren gefasst werden, wenn niemand widerspricht. Gemeindebedienstete, die gesetzlich oder vertraglich zur Verschwiegenheit verpflichtet sind, gelten nicht als Öffentlichkeit und können an allen Sitzungen teilnehmen, zu denen sie vom Vorsitzenden hin-*

*zugezogen werden. Es gibt keinen Anspruch von Beigeordneten auf Ausschluss der Öffentlichkeit. Beschlüsse des Gemeindevorstands sind nicht allein deshalb unwirksam, weil sie unter Verletzung der Bestimmungen über den Ausschluss der Öffentlichkeit zustande gekommen sind."*

## **§ 82 HGO**

Mit der beabsichtigten Ergänzung der Vorschrift wird die gesetzliche Mindestanzahl der jährlichen Sitzungen des Ortsbeirats von sechs auf vier reduziert. Diese Gesetzesänderung wird von uns begrüßt.

## **§ 84 und § 89 HGO**

Die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN beabsichtigen, alternativ zu den Wahlen eines Ausländerbeirats auch die Einrichtung einer Integrations-Kommission i.S.d. § 72 HGO zu ermöglichen. Die Integrations-Kommission soll auf der Grundlage von Vorschlägen von Interessenvertretungen der Migranten mindestens zur Hälfte mit sachkundigen Einwohnern besetzt sein. Diese sollen durch die Gemeindevertretung gewählt werden. Die Hälfte der Gewählten soll weiblichen Geschlechts sein.

Unter Berücksichtigung der regelmäßig sehr geringen Beteiligung an den Wahlen zum Ausländerbeirat und des sehr hohen Verwaltungsaufwands dafür, wird dieser Vorschlag von uns begrüßt. Das geringe Interesse an dieser Wahl hat leider das Risiko erhöht, dass gut organisierte und über soziale Medien vernetzte extremistische Minderheiten den Ausländerbeirat unterlaufen können. Dies ist nicht i.S.d. demokratischen Zusammenhalts unserer Gesellschaft. Die hälftige Wahl durch die Gemeindevertretung gewährleistet eine den Migranten dienende Zusammensetzung einer sachgerechten Vertretung gegenüber den hauptamtlichen und ehrenamtlichen politischen Akteuren vor Ort. Ein weiterer Vorteil des Verfahrens ist die Verbesserung der Chancen einer nach Geschlecht ausgewogeneren Besetzung der Interessenvertretung. Durch die rechtliche Ausgestaltung als Kommission rücken die Vertreterinnen und Vertreter des internationalen Anteils einer Gemeinde dichter an das Tagesgeschäft der Verwaltung heran. Der Einfluss auf die laufenden Angelegenheiten der Verwaltung wird erhöht, da dieses Gremium formal ein Hilfsorgan des Gemeindevorstands ist. Dessen gleichberechtigte Führung durch einen sachkundigen Einwohner und dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin schafft Augenhöhe in der inhaltlichen Auseinandersetzung. Mit dem eigenen Recht, in der Gemeindevertretung über ihre Arbeit



zu berichten, kann die Integrations-Kommission den Erfolg ihrer Arbeit der Öffentlichkeit vermitteln.

### **§ 86 HGO**

Die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN intendieren mit der Änderung dieser Vorschrift die Zusammenlegung der Zeitpunkte der Kommunalwahl und der Wahl zum Ausländerbeirat. Dies führt zu einem erheblich erhöhten organisatorischen Aufwand am Wahltag und auch am Tag danach. Zwar ist der wirtschaftliche Anteil des Aufwands geringer als die Durchführung der Wahlen zu verschiedenen Zeitpunkten, allerdings ist die Durchführung unterschiedlicher Wahlen, einschließlich der Auszählung der Ergebnisse in einem sehr kurzen Zeitraum, für die ehrenamtlich organisierten Wahlvorstände zeitlich und personell eine nicht zumutbare Übung. Vor diesem Hintergrund wird diese Gesetzesänderung kritisch bewertet.

### **§ 88 HGO**

Über die Ergänzung dieser Vorschrift soll dem Ausländerbeirat ein eigenes Antragsrecht in allen wichtigen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen, in der Gemeindevertretung eingeräumt werden. Dieser Vorschlag ist rechtlich abwegig. Das Antragsrecht in der Gemeindevertretung kann nur derjenige ausüben, der durch allgemeine, geheime und freie Wahlen in das höchste Kommunalorgan gewählt worden ist. Die Mitglieder des Ausländerbeirats sind gewählte Mitglieder eines Beirats mit einer beratenden Funktion gegenüber den kommunalen Organen, nicht jedoch Teil der Gemeindevertretung. Die beabsichtigte rechtliche Besserstellung gegenüber anderen Beiräten ist zudem geeignet, die Ausgewogenheit der Berücksichtigung aller Interessen bei den Entscheidungen der Gemeindevertretung zu gefährden.

Unverändert irreführend ist die bestehende Formulierung in § 88 Abs. 1 und Abs. 2 "in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen". Viele Ausländerbeiräte vertreten die Ansicht, dass sich ihr Mitwirkungsrecht auf alle Angelegenheiten bezieht, die auch ausländische Einwohner betreffen. Diese Auslegung führt dazu, dass der Ausländerbeirat in nahezu allen Angelegenheiten der Kommune zu hören wäre, da Entscheidungen der kommunalen Organe üblicher Weise alle Einwohner betreffen. Allerdings bestehen keine uneingeschränkten Mitwirkungsrechte. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Ausländerbeirat spezielle Kenntnisse über jene Sachverhalte hat, welche die ausländische

Bevölkerung der Gemeinde betreffen. Diese soll er in die Entscheidungsprozesse der gemeindlichen Organe einbringen. Für die kommunalen Angelegenheiten, die in ihrer Bedeutung nicht auf den ausländischen Bevölkerungsanteil beschränkt sind oder in dieser Gruppe keine besondere Betroffenheit auslösen, sieht § 88 Abs. 2 HGO keine Beratung durch den Ausländerbeirat vor. I.S.d. Effektivität kommunaler Entscheidungsprozesse ist es rechtlich angemessen, nur dort den Ratschlag von besonderen Interessenvertretern zuzulassen, wo er erforderlich ist. Auch der Ortsbeirat ist im Rahmen seiner Anhörungsrechte auf den Gemeindeteil beschränkt, den er vertritt. I.S.d. erforderlichen Klarstellung regen wir an, in § 88 Abs. 1 und 2 den bisherigen Wortlaut durch "in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner in besonderer Weise betreffen" zu ersetzen.

### **Zu § 92 Abs. 5 und 6 HGO**

Der Gesetzesantrag sieht bisher keine Änderung des § 92 HGO vor.

Wir schlagen folgenden Text zur Verbesserung der Regelung über den Finanzhaushalt vor (Änderungen unterstrichen):

#### **§ 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO**

*... im Finanzhaushalt der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen 'Hessenkasse' geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind oder der Zahlungsmittelbedarf im Finanzhaushalt durch verfügbare, nicht anderweitig gebundene Finanzmittel ausgeglichen werden kann.*

#### **§ 92 Abs. 6 Nr. 2 HGO**

*... in der Finanzrechnung der Saldo des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen 'Hessenkasse' geleistet werden können, soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind oder der Zahlungsmittelbedarf in der Finanzrechnung durch verfügbare, nicht anderweitig gebundene Finanzmittel ausgeglichen werden kann.*

Der Gesetzgeber sollte den Gemeinden den Weg eröffnen, ihren Finanzhaushalt durch liquide Mittel auszugleichen.

Wir legen großen Wert darauf, dass Kommunen keine Nachteile erleiden, die den Ausgleich des Finanzhaushaltes zwar nicht jahresbezogen darstellen können, bei denen ein Ausgleich aber durch liquide Mittel möglich ist.

In der kommunalen Praxis sorgt der rein jahresbezogene Ausgleich für erhebliche Schwierigkeiten. Zum einen besteht für kreisangehörige Kommunen ein Problem, wenn diese in einem Jahr hohe Steuererträge erzielen, die im Folgejahr zwangsläufig zu einer Erhöhung der Kreis- und Schulumlage führen. Nach dem Wortlaut der HGO und der GemHVO darf die im ersten Jahr gewonnene Liquidität nicht zur Begleichung der Kreis- und Schulumlage im Folgejahr herangezogen werden, da der Ausgleich des Finanzhaushaltes jahresbezogen zu erfolgen hat.

Die entsprechende Fragestellung besteht für die kreisfreien Städte bei der LWV- und der Krankenhausumlage. Auch aus dem Bereich der Kreise wird zurückgemeldet, dass eine derartige statische Betrachtung der Liquiditätssituation erheblichen Bedenken begegnet.

Bislang löst das Innenministerium diese Problemlage dadurch, dass Kommunen, die ihren Finanzhaushalt nicht jahresbezogen, sondern nur aus der vorhandenen Liquidität decken können, eine Haushaltsgenehmigung benötigen. Diese müssen dann ein Haushaltssicherungskonzept vorlegen. Das Haushaltssicherungskonzept erschöpft sich in dem Satz, dass das Defizit aus der Liquidität ausgeglichen werden kann.

Nach unserer Einschätzung besteht in dieser Frage dringender Handlungsbedarf. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine Haushaltsgenehmigung aus diesem Grund – gerade in Relation zu den anderen in § 97a HGO aufgeführten Gründen, wie dem fehlenden Ausgleich des Ergebnishaushaltes – der Situation angemessen ist.

Zur Sicherheit weisen wir darauf hin, dass die Formulierung "verfügbare, nicht anderweitig gebundene Finanzmittel" in der GemHVO noch ausformuliert werden muss. Wir verstehen darunter die Mittel, die weder für Auszahlungen eingeplant sind und auch nicht zur Bildung des Liquiditätspuffers benötigt werden. Der Nachweis der Verfügbarkeit setzt eine qualifizierte Liquiditätsplanung voraus.

**Zu § 97 HGO**

Der Änderungsantrag sieht vor, die Pflicht zur öffentlichen Auslegung des Haushalts zu streichen.

Wir stimmen der Änderung zu. Auch nach unserer Einschätzung wurde die öffentliche Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung von den Bürgerinnen und Bürgern nicht als Informationsquelle angenommen.

**Zu § 103 HGO**

Die Bestimmung hat bezüglich Überschrift und ihrem Abs. 3 derzeit folgenden Wortlaut:

**§ 103 Kredite**

(1) ...

(2) ...

(3) *Die Kreditermächtigung gilt bis zum Ende des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und, wenn die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr nicht rechtzeitig bekannt gemacht wird, bis zur Bekanntmachung dieser Haushaltssatzung.*

Die Überschrift sollte von "Kredite" in "Investitionskredite" umbenannt werden. Dadurch würde ein sprachliches Pendant zu § 105 HGO geschaffen. Damit würde der Gesetzgeber erreichen, dass sich die Vorschrift leichter liest und man sich leichter im Gesetz orientieren kann.

§ 103 Abs. 3 HGO sollte folgenden Wortlaut bekommen:

*"Die Kreditermächtigung gilt so lange, wie die Kommune einen entsprechenden Refinanzierungsbedarf für die Gesamtsumme ihrer Auszahlungen für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen nachweisen kann."*

Der Zeitraum von zwei Jahren zur Refinanzierung in Form von Kreditaufnahmen ist vor dem Hintergrund der bestehenden Rahmenbedingungen beim Zustandekommen und der Veranschlagung von Investitionsprojekten nicht mehr adäquat.

Derzeit sieht die Regelung vor, die Ermächtigung zur Aufnahme von Krediten (Investitionskrediten) zeitlich zu begrenzen. Danach kann die Kommune Investitionskredite zwei Jahre lang aufnehmen – für das jeweilige Haushaltsjahr sowie das Folgejahr. Ausnahmsweise

darf die Kommune außerdem auf diese Ermächtigung zurückgreifen, wenn im darauffolgenden Jahr die Haushaltssatzung noch nicht bekannt gemacht worden ist.

Demgegenüber sieht die Gemeindehaushaltsverordnung vor (§ 21 Abs. 2 GemHVO), dass die Ansätze für Auszahlungen von Investitionen bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung in Anspruch genommen werden dürfen. Bei Baumaßnahmen und Beschaffungen wird dieser Zeitraum begrenzt auf längstens zwei Jahre, nachdem der Bau oder der Gegenstand in wesentlichen Teilen benutzt werden kann.

In der Praxis treten häufig Verzögerungen im Bauablauf ein. Die Ursachen dafür sind vielfältig: Umplanungen, Baugenehmigungsverfahren, Verzögerungen bei der Erteilung von Bewilligungsbescheiden, Personalmangel, mangelnde Flächenverfügbarkeit, Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Baufirmen, Verzögerungen bei der Rechnungstellung durch die Baufirmen pp. Der Kämmerei fällt es schwer, im Rahmen der Haushaltsplanung einzuschätzen, wann für größere und komplexe Investitionen die konkreten Auszahlungen erfolgen.

Da die Verteilung der Haushaltsmittel in einem Spannungsfeld begrenzter Haushaltsmittel erfolgt, sind Nachjustierungen der Haushaltsansätze durch die mittelverwaltenden Ämter unbeliebt.

Das Zusammenspiel aus Gemeindeordnung (§ 103 Abs. 3 HGO) und Gemeindehaushaltsverordnung (§ 21 Abs. 2 GemHVO) kann zu einem Refinanzierungsproblem führen. Während die Auszahlungen nach den Bestimmungen der Gemeindehaushaltsverordnung (§ 21 Abs. 2 GemHVO) ohne weiteres Zutun langfristig verfügbar bleiben können, verfallen die Refinanzierungsmittel entsprechend der Gemeindeordnung (§ 103 Abs. 3 HGO) nach einem konkret bestimmten Zeitraum.

## **Zu § 112 HGO**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die derzeitige Regelung des § 112 HGO a.F. zur besseren Verständlichkeit in einen § 112, einen § 112a und einen § 112b aufgespalten wird. Die Regelungen bleiben inhaltlich weitgehend unverändert.

Wir stimmen der Neuregelung zu, da diese eine inhaltlich unveränderte Übernahme des geltenden Rechts beinhaltet.

**Zu § 112a HGO (Vorschlag aus der Mitgliedschaft)**

Wir fordern, die Frist zur Erstellung des Gesamtabchlusses auf 11 Monate nach Ende des Rechnungsjahres zu verlängern. Im Übrigen stimmen wir der Neuregelung zu. Sie beinhaltet eine inhaltlich unveränderte Übernahme des geltenden Rechts.

In § 112a Abs. 6 HGO wird derzeit festgelegt, dass der Gesamtabchluss innerhalb einer Frist von 9 Monaten aufzustellen ist. Diese zeitliche Vorgabe ist in der Praxis nicht einzuhalten. In größeren Kommunen besteht eine Vielzahl von Aufgabenträgern, die zum Teil in Teilkonzernabschlüsse zusammengefasst werden. Bei diesen erfordert allein die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse über die einzelnen Stufen eine gewisse Zeit. Hinzu kommt, dass der Jahresabschluss der Kommune selbst in vielen Fällen nicht innerhalb der gesetzlichen Soll-Vorgabe aufgestellt wird. Daher ist eine Zusammenfassung innerhalb von nur 9 Monaten nur schwerlich möglich. Die Frist sollte auf 11 Monate verlängert werden.

**Zu § 112b HGO**

In dem neu eingefügten § 112b HGO regelt der Gesetzgeber den Gesamtabchluss. Die wesentliche Neuregelung besteht darin, dass die Erstellung eines Gesamtabchlusses zukünftig nicht mehr für alle Kommunen, sondern nur noch für solche mit mehr als 20.000 Einwohnern vorgesehen ist. Konkret sehen die Antragsteller vor, Gemeinden von der Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabchlusses freizustellen, Gemeinden unter 20.000 Einwohnern generell, Gemeinden zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern unter der Voraussetzung, wenn der Anteil der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger den Wert von 20 Prozent nicht übersteigt.

Wir stimmen der Regelung im Grundsatz zu.

Wir halten es für richtig, die Pflicht zur Erstellung des Gesamtabchlusses auf die Städte zu beschränken, bei denen auf Grund der Größe typischerweise mit einem umfassenden Ausmaß an wirtschaftlicher Betätigung zu rechnen ist. Im Gegensatz zu den Regierungsfractionen sehen wir die Einwohnergrenze ohne weitere Voraussetzungen bei 50.000 Einwohnern.

**Zu § 115 HGO**

Die Neuregelung beinhaltet die Änderung eines Verweises. Der Änderung stimmen wir zu.

**Zu § 123a HGO (Vorschlag aus der Mitgliedschaft)**

Wir schlagen – entsprechend unserer Anregung zu § 112a Abs. 6 HGO – eine Frist von 11 Monaten vor.

Die Regierungsfractionen wollen die Pflicht ins Gesetz aufnehmen, den Beteiligungsbericht innerhalb von 9 Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

Wir können den Beweggrund der Regierungsfractionen nachvollziehen. Wir teilen den Wunsch nach einer Verbesserung der zeitnahen Informationsmöglichkeiten für die Mitglieder kommunaler Gremien. Allerdings weisen wir bereits jetzt darauf hin, dass die Verkürzung der Frist zu einer erheblichen Belastung der Kommunen führt. Dies ist gerade für die Kommunen, in denen eine Vielzahl von Berichtspflichten für Kommunalaufsicht, Hessenkasse, Schutzschirm etc. auf eine knappe Personalausstattung stößt, schwierig zu bewältigen. Hier wird es zur praktischen Umsetzung eine Unterstützung durch das Land, vergleichbar der Aufholjagd zum Thema "Fristgerechte Erstellung von Jahresabschlüssen" geben müssen.

**Zu § 131 HGO****1) Änderungen des § 131 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, 2. Halbsatz und Einfügen eines neuen Abs. 3 (Antrag Koalitionsfractionen)**

Zur besseren Übersicht haben wir die geltende Rechtsnorm abgebildet und die Änderungsvorstellungen der Koalitionsfractionen eingefügt und unterstrichen:

**§ 131*****Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts***

*(1) Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:*

- 1. die Prüfung des Jahresabschlusses (§ 128),*
- 2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,*

3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen mit der Maßgabe, dass mit den Kassenprüfungen der Zahlstellen mit geringem Umsatz auch andere dafür geeignete Stellen der Gemeindeverwaltung beauftragt werden dürfen,
4. bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt,
5. im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben der Nr. 1 bis 4 zu prüfen, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird; dabei hat es die Umsetzung der Feststellungen der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften nach § 6 Abs. 1 Satz 3 sowie der allgemeinen Feststellungen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen vom 22.12.1993 (GVBl. I S. 708), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 8.3.2011 (GVBl. I S. 153, 159), zu berücksichtigen. Satz 1 gilt entsprechend für Anstalten öffentlichen Rechts, die durch Gemeinden oder mit gemeindlicher Beteiligung errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.

(2) Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. ...

...

7. ...

(3) Das Rechnungsprüfungsamt unterstützt die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften insbesondere mit Daten und Informationen zur Vorbereitung von Empfehlungen allgemeiner Bedeutung i.S.d. § 6 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen.

Der Hessische Städtetag lehnt die Vorschläge der Regierungsfraktionen ab. Sie würden zu einem faktischen Durchgriff der Überörtlichen Prüfung auf die Örtliche Rechnungsprüfung führen.

Die Regierungsfraktionen wollen die Örtliche Rechnungsprüfung der Überörtlichen Prüfung unterordnen und doppelt in die Pflicht nehmen:



Seite 25 von 33

Die Örtliche Rechnungsprüfung soll

- umsetzen (berücksichtigen), was die Überörtliche Prüfung vorgibt (Abs. 1 Satz 1, Nr. 5, 2. Halbsatz),
- Daten und Informationen zur Unterstützung der Überörtlichen Prüfung liefern und die Überörtliche Prüfung auch sonst unterstützen.

Nachstehend übermitteln wir die Position einer Mitgliedstadt, die wir uns zu Eigen machen:

"Die geplante Novellierung des § 131 HGO stellt eine faktische Übertragung der Zuständigkeiten der Überörtlichen Prüfung auf die Örtliche Prüfung dar. Es ist nicht Aufgabe der Örtlichen Prüfung, die Nachschauprüfung für die Überörtliche Prüfung durchzuführen. § 133 HGO regelt die Zuständigkeit der Überörtlichen Prüfung und verweist auf eine spezialgesetzliche Regelung (ÜPKKG). § 3 Abs. 1 ÜPKKG regelt eindeutig die Zuständigkeit der Überörtlichen Prüfung im Hinblick auf die rechtmäßige, sachgerechte und wirtschaftliche Verwaltungsführung der kommunalen Körperschaften."

Es ist gesetzlich nicht vorgesehen, zwischen einer Prüfung i.S.d. ÜPKKG und einer Nachschauprüfung zu unterscheiden und damit die Zuständigkeiten auseinanderfallen zu lassen. Auch wenn in der Koalitionsvereinbarung eine Verzahnung der beiden Ebenen der Prüfung vorgesehen ist, kann eine Verlagerung der Zuständigkeiten damit nicht einhergehen, da diese Verlagerung im Bereich der Örtlichen Prüfung zu einem erheblichen Mehraufwand führen wird, der auf kommunaler Ebene nicht leistbar ist. Unter einer sinnvollen Verzahnung verstehen wir den permanenten Austausch der jeweiligen Prüfungsergebnisse oder Prüfungsfeststellungen zwischen der Örtlichen und Überörtlichen Prüfung, nicht jedoch die Übertragung von Zuständigkeiten und Aufgabenstellungen zu Lasten der Örtlichen Prüfung.

Die Wahrnehmung der Aufgaben der Nachschauprüfung für Überörtliche Prüfungen würde auf Ebene der Örtlichen Rechnungsprüfung personelle Ressourcen erfordern, die entweder zusätzlich bereitzustellen sind oder durch Verminderung kommunaler Prüfungsaufgaben, bspw. im Rahmen übertragener Aufgabenwahrnehmungen nach § 131 Abs. 2 HGO kompensiert werden müssten. Letztlich wirken sich beide Varianten nachteilig auf die kommunalen Körperschaften aus.

Die Überörtliche Prüfung beauftragt zur Durchführung der avisierten vergleichenden Prüfungen in der Regel Wirtschaftsprüfer oder andere geeignete Dritte (Experten). Eine

solche Möglichkeit ist der Örtlichen Prüfung ebenfalls gestattet, sofern hierfür Haushaltsmittel zur Verfügung stehen (Hinweise zu § 130 HGO). Sofern nun die Örtliche Prüfung Nachschauprüfungen für die Überörtliche Prüfung verpflichtend durchführen muss und geeignetes Fachpersonal nicht vorhanden ist, käme nur die Beauftragung geeigneter Dritter (Externe) in Frage, die jedoch kostenpflichtig ist. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage der Finanzierung der geplanten Aufgabenübertragung.

Nach unserer Auffassung wäre diesbezüglich entsprechend Art. 137 Abs. 6 der Hessischen Verfassung auch eine Regelung zur Konnexität zu treffen, an der es im vorliegenden Gesetzentwurf jedoch fehlt.

Die Örtliche Prüfung ist gem. § 130 HGO bei der Durchführung von Prüfungen unabhängig. Sofern nun die Örtliche Prüfung dazu verpflichtet wird, für die Überörtliche Prüfung die jeweilige Nachschauprüfung durchzuführen, schränkt eine solche Regelung die Örtliche Prüfung in ihrer Unabhängigkeit ein. ..."

Wir verweisen ferner auf die Ihnen bekannte Stellungnahme des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) – Landesgruppe Hessen – vom 14.1.2020.

Leider ist es uns nicht möglich, aufgrund der Enge der Fristvorgaben die Positionsbeschreibung des IDR in eine ergebnisführende Diskussion unserer Gremien einzubringen. Bei allem Vorbehalt der Gremienbestätigung halten wir aus Sicht der Geschäftsstelle die folgende Passage aus dem zitierten Schreiben aber für tragfähig<sup>1</sup>:

*"Eine Verpflichtung, dass das Rechnungsprüfungsamt die Umsetzung der Feststellungen der Überörtlichen Prüfung sowie der allgemeinen Feststellungen nach § 6 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) zu berücksichtigen hat, verkennt zunächst, dass das Rechnungsprüfungsamt bei der Durchführung seiner Prüfungen unabhängig ist.*

*Materiell läuft die Regelung darauf hinaus, dass dem Rechnungsprüfungsamt durch das verpflichtende Nachhalten von Feststellungen der Überörtlichen Prüfung Unterstützungsaufgaben für diese (staatliche) Ebene auferlegt werden, ohne Rücksicht darauf, ob das Rechnungsprüfungsamt diese Feststellungen für wesentlich erachtet und damit in seinem Schluss- bzw. Prüfungsbericht als berichtspflichtig oder inhaltlich eine ggfs. abweichende Auffassung vertritt. Dadurch käme es zu einer gesetzlichen Vermischung von Zuständigkeiten bzw. Aufgaben der Örtlichen und Überörtlichen Prüfung.*

<sup>1</sup> Schreiben des IDR, Landesgruppe Hessen, vom 14.1.2020 an den Hessischen Landtag, S. 3.

*Zudem mangelt es der vorgesehenen Ergänzung auch an Bestimmtheit, da offenbleibt, welche Feststellungen aus welcher Überörtlichen Prüfung in welchem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes nachgehalten werden soll. Weiterhin muss bedacht werden, dass der mit der Nachschau für die Überörtliche Prüfung verbundene zusätzliche Prüfaufwand den Städten und Gemeinden über die Prüfungsgebühren belastet werden muss. Es ist auch nicht erforderlich, da die Überörtliche Prüfung mit der Übersendung der Schlussberichte über Vergleichende Prüfungen den geprüften Körperschaften stets aufgibt, ihr zu berichten, ob und inwieweit sie beabsichtigt, den Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung zu folgen. Ferner wird auch die Aufsichtsbehörde hierüber unterrichtet. Diese nachlaufende Berichtspflicht erscheint i. S. eines Nachhaltens von Feststellungen der Überörtlichen Prüfung ausreichend.*

*Zudem kann die Beschaffung von Daten und Informationen für Zwecke der Überörtlichen Prüfung durch deren externe Prüfungsbeauftragte nicht Aufgabe der Örtlichen Rechnungsprüfungen sein."*

Die Schlussfolgerungen des IDR, die Koalitionsfraktionen mögen von den geplanten Änderungen des § 131 HGO Abstand nehmen, vollziehen wir nach.

Die vom IDR vorgeschlagenen Änderungen des § 131 Abs. 3 HGO<sup>2</sup> halten wir für gut geeignet, eine Verzahnung zwischen Örtlicher und Überörtlicher Rechnungsprüfung auf Augenhöhe herzustellen.

## **2) Änderung des § 131 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 (Vorschlag aus der Mitgliedschaft)**

Ergänzend schlagen wir vor, § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO dahingehend zu ändern, dass die Rechnungsprüfungsämter überwachen, ob die Hersteller ihrer Pflicht zur unabhängigen Prüfung der Software nachgekommen sind. Sollte sich der Gesetzgeber dazu nicht entschließen können, wäre zumindest notwendig, die Regelung "vor ihrer Anwendung" zu streichen.

Die Änderung der HGO sollte dazu genutzt werden, die Pflicht zur Prüfung der Programme auf die Hersteller zu übertragen. Diese können ihre Programme mit verhältnismäßig geringem Aufwand zentral prüfen lassen. Dies ist auch wesentlich günstiger als die dezentrale Prüfung an allen Einsatzorten.

<sup>2</sup> Schreiben des IDR, Landesgruppe Hessen, vom 14.1.2020 an den Hessischen Landtag, S. 4.

Die Norm des § 131 Abs. 1 Nr. 4 HGO ordnet den Rechnungsprüfungsämtern die Aufgabe zu, die Verfahren der automatisierten Datenverarbeitungsanlagen vor ihrer Anwendung zu prüfen. Die damit begründete Pflicht, jedes finanz erhebliche Programm vor seinem Einsatz zu prüfen, ist in der Praxis kaum umzusetzen.

- Zum einen verfügen nur sehr wenige Rechnungsprüfungsämter überhaupt über Fachleute für Softwareprüfung. Es ist auch nicht wünschenswert, dass landesweit Kapazitäten für die Softwareprüfung aufgebaut werden.
- Zum anderen ist es gerade bei kreisangehörigen Kommunen, die durch das Rechnungsprüfungsamt des jeweiligen Landkreises geprüft werden, nicht realistisch, dass jedes auf die Finanzen einwirkende Programm vor dem ersten Einsatz geprüft wird. Die Praxis behilft sich damit, dass die Software von den Herstellern durch unabhängige Prüfinstitutionen geprüft wird und das RPA das Zertifikat anerkennt.

## **B) Änderung des Kommunalen Abgabengesetzes**

### **1. Vorschläge zur Änderung des § 2 KAG aus einer Mitgliedstadt**

Das Kommunale Abgabengesetz (§ 2 KAG) verlangt für Abgabensatzungen, dass sie den Zeitpunkt des Entstehens der Schuld bestimmt. Dabei wird der Zeitpunkt des Entstehens bereits vorgegeben (§§ 4 Abs. 1 Nr. 2 b KAG, 38 AO). Diese Anforderung an eine Abgabensatzung ist also überflüssig, da die Regelung nur in der Wiederholung des Gesetzestextes bestehen kann.

Für Verwaltungskostensatzungen verweist das KAG (§ 9 Abs. 3 KAG) auf die Regelungen des Hessischen Verwaltungskostengesetzes (HVwKostG) zu dem Kreis der Abgabepflichtigen (§ 11 HVwKostG), dem Entstehen der Kostenschuld und der Fälligkeit der Kostenschuld. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb eine Verwaltungskostensatzung als Abgabensatzung (nach § 2 KAG) diese Punkte noch einmal gesondert regeln soll. Entweder sollte der Gesetzgeber die Verweisung streichen (§ 9 Abs. 3 KAG) oder die einschlägige Bestimmung (§ 2 KAG) für Verwaltungskostensatzungen modifizieren.

Das Kommunale Abgabengesetz (§ 2 KAG) sieht ferner vor, dass zum Mindestinhalt von Abgabensatzungen die Bestimmung von Maßstab und Satz der Abgabe gehören. Es gibt aber auch pauschale Abgaben, die einer Festsetzung von Maßstab und Satz nicht zugänglich sind (vgl. § 5 HVwKostG). Es bietet sich daher an, stattdessen als Mindestinhalt der Abgabensatzung eine Bestimmung der Höhe der Abgabe ohne Festlegung der Gebührenart genügen zu lassen.

## 2. Einbeziehen der Konzessionsabgabe in die Gebühr

Wir fordern, § 10 Abs. 2 KAG wie folgt zu ergänzen<sup>3</sup>:

*"Die Kosten nach Abs. 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, Konzessionsabgaben für die Berechtigung der Durchleitung durch die öffentlichen Straßen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Dies gilt auch, sofern es sich um kommunale Eigenbetriebe oder GmbHs handelt, die im alleinigen Eigentum der Kommune stehen."*

Hintergrund hierfür ist das Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (HessVGH vom 11.12.2018 – Az.: 5 A 1305/17). Der HessVGH hat entschieden, dass Gebührenbescheide eines kommunalen Eigenbetriebes rechtswidrig sind, wenn in den Gebührensatz auch eine Konzessionsabgabe einfließt.

Wir wünschen die vorbezeichneten Änderungen, um die Praxis, Konzessionsabgaben in der Gebühr zu berücksichtigen, rechtssicher auszuformen.

## 3. Anwendung der Abgabenordnung

Das Kommunale Abgabengesetz ist insgesamt regelmäßig zu überprüfen. Dies gilt insbesondere bezüglich der Verweise auf die Abgabenordnung.

Die Abgabenordnung ist im Zuge der Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung umfangreich geändert worden. Diese Änderungen sollten auch nachvollzogen werden, damit sich die kommunalen Steuerämter weiterhin eng an den Regularien der Finanzverwaltung orientieren können.

Unsere Praktiker aus der AG der Steueramtsleiter\*innen im Hessischen Städtetag haben die folgenden Änderungen des KAG vorgeschlagen<sup>4</sup> und in der Mitgliedschaft abgestimmt. Wir bitten die Vorschläge zu berücksichtigen:

---

<sup>3</sup> Ergänzungsvorstellungen in den Text integriert und unterstrichen.

<sup>4</sup> Änderungsvorstellungen unterstrichen.

**§ 4****Anwendung der Abgabenordnung**

*(1) Auf kommunale Abgaben sind die folgenden Bestimmungen der Abgabenordnung in der jeweils geltenden Fassung entsprechend anzuwenden, soweit nicht dieses Gesetz oder andere Bundes- oder Landesgesetze besondere Vorschriften enthalten:*

1. *aus dem Ersten Teil – Einleitende Vorschriften –*
  - a) *über den Anwendungsbereich § 1, 2 und 2a,*
  - b) *über die steuerlichen Begriffsbestimmungen § 3 Abs. 1, 4 und 5, §§ 5, 7 bis 15,*
  - c) *über die Verarbeitung geschützter Daten und das Steuergeheimnis § 29 b und 29c, § 30 mit folgenden Maßgaben*
    - aa) *die Vorschrift gilt nur für kommunale Steuern,*
    - bb) *bei der Hundesteuer darf in Schadensfällen Auskunft über Namen und Anschrift des Hundehalters an Behörden und Schadensbeteiligte gegeben werden,*
    - cc) *die Entscheidung nach Abs. 4 Nr. 5 Buchst. c trifft der Gemeindevorstand der Gemeinde oder der Kreisausschuss des Landkreises, denen die Abgabe zusteht,*  
*sowie 31 bis 31b, 32a bis 32 j.*
  - d) *über die Haftungsbeschränkung für Amtsträger § 32.*
  
2. *aus dem Zweiten Teil – Steuerschuldrecht –*
  - a) *über die Steuerpflichtigen §§ 33 bis 36,*
  - b) *über das Steuerschuldverhältnis §§ 37 bis 49,*
  - c) *über die Haftung §§ 69, 70, 71 mit der Maßgabe, dass die Worte "oder eine Steuerhehlerei" gestrichen werden, § 72a Abs. 1 mit der Maßgabe, dass in Satz 1 die Wörter "steuerliche Vorteile" durch das Wort "Abgabevorteile" ersetzt werden,*  
*§§ 73 bis 75, 77.*
  
3. *aus dem Dritten Teil – Allgemeine Verfahrensvorschriften –*
  - a) *über die Verfahrensgrundsätze §§ 78 bis 87, § 87a Abs. 1 bis 5, § 88, § 88a, §§ 89 bis 93 a bis d, § 96 Abs. 1 bis 6, Abs. 7 Satz 1 und 2, §§ 97 bis 99, § 101 Abs. 1, §§ 102 bis 110, § 111 Abs. 1 bis 3 und 5, §§ 112 bis 116, § 117 Abs. 1, 2 und 4,*

- b) über die Verwaltungsakte §§ 118 bis 133 mit den Maßgaben, dass in § 126 Abs. 2 und in § 132 das Wort "finanzgerichtlichen" durch das Wort "verwaltungsgerichtlichen" ersetzt wird und dass in § 132 das Wort "Einspruchsverfahren" durch "Widerspruchsverfahren" ersetzt wird.
4. aus dem Vierten Teil – Durchführung der Besteuerung –
- a) über die Mitwirkungspflichten § 140 ohne die Wörter "als den Steuergesetzen", §§ 145 bis 148, 149 Abs. 1 und 2, § 150 Abs. 1 bis 5, §§ 151, 152 Abs. 1, 4 bis 6 und 8 bis 12 mit der Maßgabe, dass die Höhe des Verspätungszuschlags abweichend von Abs. 5 im Ermessen des Abgabeberechtigten steht, 10 % der festgesetzten Steuer oder des festgesetzten Messbetrags nicht übersteigen und höchstens 25.000 Euro betragen darf; bei der Bemessung des Verspätungszuschlags sind neben seinem Zweck, den Steuerpflichtigen zur rechtzeitigen Abgabe der Steuererklärung anzuhalten, die Dauer der Fristüberschreitung, die Höhe des sich aus der Steuerfestsetzung ergebenden Zahlungsanspruchs, die aus der verspäteten Abgabe der Steuererklärung gezogenen Vorteile, sowie das Verschulden und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen zu berücksichtigen, § 153,
- b) über das Festsetzungs- und Feststellungsverfahren §§ 155, 156 Abs. 2 mit der Maßgabe, dass Satz 1 und 2 durch folgende Formulierung ersetzt werden: "Eine Steuer wird nicht festgesetzt, wenn der eigentlich festzusetzende Betrag den in Nr. 3 der Anlage zu § 59 LHO genannten Betrag nicht überschreitet.", 157 bis 160, 162, § 163 Satz 1 und 3, §§ 164 bis 168, § 169 mit der Maßgabe, dass die Festsetzungsfrist nach Abs. 2 Satz 1 einheitlich vier Jahre beträgt, § 170 Abs. 1 bis 3, § 171 Abs. 1 bis 3, Abs. 3a mit der Maßgabe, dass die Angabe "§ 100 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1, § 101 der Finanzgerichtsordnung" durch "§ 113 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung" ersetzt wird, Abs. 7 bis 15, §§ 191 bis 194.
5. aus dem Fünften Teil – Erhebungsverfahren –
- a) über die Verwirklichung, die Fälligkeit und das Erlöschen von Ansprüchen aus dem Steuerschuldverhältnis §§ 218 bis 232,
- b) über die Verzinsung und die Säumniszuschläge § 233, § 234 Abs. 1 und 2, § 235, § 236 mit der Maßgabe, dass in Abs. 3 die Angabe "§ 137 Satz 1 der Finanzgerichtsordnung" durch "§ 155 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung" ersetzt wird, § 237 Abs. 1 mit der Maßgabe, dass das Wort "Einspruch" durch "Widerspruch"

*und die Wörter "eine Einspruchsentscheidung" durch "einen Widerspruchsbescheid" ersetzt werden, Abs. 2 und Abs. 4 mit der Maßgabe, dass die Angabe "und 3 gelten" durch das Wort "gilt" ersetzt wird, §§ 238 bis 240,*  
 c) *über die Sicherheitsleistung §§ 241 bis 248.*

6. *aus dem Sechsten Teil – Vollstreckung – § 251 Abs. 3, § 261, § 328, § 329.*

*(2) Die in Abs. 1 genannten Vorschriften gelten entsprechend für Verspätungszuschläge, Zinsen und Säumniszuschläge (abgaberechtliche Nebenleistungen).*

*(3) Bei der Anwendung der in den Abs. 1 und 2 genannten Vorschriften treten jeweils an die Stelle*

- 1. der Finanzbehörde oder des Finanzamtes die Körperschaft, der die Abgabe zusteht,*
- 2. des Wortes "Steuer(n)" – allein oder in Wortzusammensetzungen – das Wort "Abgabe(n)",*
- 3. des Wortes "Besteuerung" die Worte "Heranziehung zu Abgaben".*

### **C) Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen**

Neben der Änderung der Fristen zum aktiven und passiven Wahlrecht schlagen die Landtagsfraktionen von CDU und Bündnis 90/Die GRÜNEN in ihrer Gesetzesinitiative auf Grund bestehender Rechtsprechung notwendige Gesetzesänderungen und aus wahlorganisatorischen Gründen gebotene redaktionelle Anpassungen im Wahlrecht vor. Die wesentlichen Änderungen sind in den Sitzungen der AG Wahlen besprochen worden. Mit Ausnahme der kritisierten Fristverkürzungen stimmen wir diesen zu.

Die Arbeitsgemeinschaft der Stadtverordnetenvorsteher\*innen im Hessischen Städtetag hat sich in ihrer Sitzung am 4.12.2019 mit den Vorschlägen zur Änderung der HGO und der Änderung wahlrechtlicher Bestimmungen auseinandergesetzt. Die Stadtverordnetenvorsteher\*innen haben in diesem Zusammenhang die zunehmende Zersplitterung von Gemeindevertretungen festgestellt und appellieren dringend an den hessischen Gesetzgeber, durch geeignete Maßnahmen entgegen zu wirken. Die erhöhte Mindestgröße von Fraktionen in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern wurde begrüßt. Vorgeschlagen wurde die Einführung einer angemessenen Sperrklausel bei Kommunalwahlen oder die Einführung des d'Hondt-Wahlverfahrens auf kommunaler Ebene wie es auch im Saarland und in Sachsen praktiziert wird. Unter Berücksichtigung der Kommunalwahlergebnisse



2016 würden unter Anwendung dieses Wahlsystems in den Stadtverordnetenversammlungen in Hessen mit 81 oder mehr Sitzen jeweils drei bis sechs Einzelmandate wegfallen, ohne dass eine Fraktion negativ davon betroffen wäre.

#### **D) Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**

##### **Ergänzung des eingebrachten Artikelgesetzes um eine Neuregelung zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand**

Nach den Feststellungen des Hessischen Landesrechnungshofs führt die geänderte Umsatzbesteuerung nach § 2b Umsatzsteuergesetz (i.d.F.d. Bekanntmachung vom 21.2.2005, BGBl. I S. 386, zuletzt geändert durch Art. 11 Abs. 35 des Gesetzes vom 18.7.2017, BGBl. I S. 2745) bei der öffentlichen Hand zu Lasten, welche im Wesentlichen die Beamtenversorgungskassen betreffen. Dies kann zu einer erheblichen Verteuerung der Leistungen dieser Kassen führen, welche nachhaltige negative finanzielle Folgen für die kommunalen Haushalte haben wird.

Wir verweisen insoweit auf die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur 212. Vergleichenden Prüfung, S. 225 ff des Kommunalberichts 2019.

Die zu erwartenden Mehrbelastungen durch Umsatzsteuer ab dem Jahr 2021 können verhindert werden, wenn die Kommunen die Aufgabe der Entgeltfestsetzung in Gänze auf die Versorgungskassen übertragen. Diese Übertragungsmöglichkeit kann durch entsprechende Änderungen von beamtenrechtlichen Bestimmungen in Hessen, zur Not auch im Wege einer Ergänzung der Zuständigkeiten des Gemeindevorstands in der HGO erreicht werden. Wir bitten den Gesetzgeber, die beantragte Gesetzesänderung um dieses Übertragungsrecht zu ergänzen. Wir verweisen insoweit auf die besondere gemeinsame Stellungnahme zur Änderung der HGO im Sachzusammenhang mit der Umsetzung des § 2b UStG aller kommunalen Spitzenverbände vom 23.1.2020.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter  
Geschäftsführender Direktor



Stephan Gieseler  
Direktor

# Hessischer Städte- und Gemeindebund e.v.

## Verband der kreisangehörigen Städte und Gemeinden



Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Herrn Vorsitzenden  
des Innenausschusses  
des Hessischen Landtags  
Christian Heinz MdL  
Schlossplatz 1 – 3  
65183 Wiesbaden

Dezernat 2

Referent(in) Adrian/Heger/Maier/Dr.Rauber  
Unser Zeichen Adr/Hg/Mai/jg

Telefon 06108/6001-0  
Telefax 06108/600157  
E-Mail: hsgb@hsgb.de

Durchwahl 6001- 51 /-38 /-41

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht vom 04.12.2019

Datum 27.01.2020

### **Gesetzentwurf der Fraktion der CDU sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften (Drucks. 20/1644)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des obigen Gesetzentwurfes mit der Möglichkeit einer Stellungnahme bedanken wir uns.

Der Gesetzentwurf beinhaltet Änderungen, die die Grundstruktur der Hessischen Kommunalverfassung sowie grundsätzliche wahlrechtliche Bestimmungen betreffen, so dass umfassende Beratungen in den Gremien des Hessischen Städte- und Gemeindebundes erforderlich sind. Wir hätten uns deshalb sehr gewünscht, vorzeitig in der Angelegenheit eingebunden zu werden, zumal das Beteiligungsgesetz zumindest bei Gesetzentwürfen der Landesregierung eine Frist von „mindestens“ zwei Monaten vorsieht. Der Hessische Städte- und Gemeindebund nimmt wiederholt mit Befremden zur Kenntnis, dass ein grundsätzlicher Gesetzentwurf unter Missachtung der im Beteiligungsgesetz festgeschriebenen Zweimonatsfrist zur Stellungnahme zugeleitet wird. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der anstehenden Weihnachtsfeiertage.

Der Gesetzentwurf enthält einige Änderungsvorschläge, die der Hessische Städte- und Gemeindebund mit Schreiben vom 15.04.2019 erhoben hat, dennoch sind einige wichtige Forderungen, wie z. B. der Wegfall der Hinweisbekanntmachung bei förmlichen öf-



fentlichen Bekanntmachungen im Internet, die Erleichterung der Möglichkeit zur Verkleinerung der Kommunalparlamente sowie die Präzisierung der anzuwendenden Vorschriften bei mittelbaren Wahlen, nicht übernommen wurden, was wir sehr bedauern, da es sich hierbei jeweils um langjährige Wünsche und Forderungen der Kommunen handelt.

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

### **Artikel 1**

#### **Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**

##### **Zu Nr. 1. § 4a HGO:**

Soweit Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern künftig auf Antrag durch Beschluss der Landesregierung zur Sonderstatus-Stadt erklärt werden können, wird dies in der hier vorgeschlagenen Form abgelehnt. Der Hessische Städte- und Gemeindebund sieht die Gefahr, dass es durch die Hochzonung zu einer Sonderstatus-Stadt zu einer finanziellen Mehrbelastung für die im Landkreis verbleibenden Kommunen kommt. Es besteht insgesamt die Befürchtung, dass die austretende Stadt zwar Aufgaben übernimmt, der Landkreis aber weiterhin den übrigen Kommunen die Verwaltungsstrukturen in vergleichbarer Weise vorhalten muss, so dass die verbleibenden Kommunen die Kreisumlage weiterhin zu tragen haben und die austretende Kommune als Sonderstatus-Stadt lediglich eine abgesenkte Kreisumlage zu tragen hat.

Vor dem Hintergrund der finanziellen, organisatorischen und personellen erheblichen Auswirkungen für die verbleibenden Kommunen sehen wir es als zwingend geboten an, dass die finanzielle und personellen Auswirkungen sowie die Ausgleichsmöglichkeiten vor einer Auskreisung von der Landesregierung ausführlich gutachterlich dargestellt werden müssen. Darüber hinaus fordern wir eine verbindliche Anhörung der betroffenen kreisangehörigen Kommunen und am Ende eine Entscheidung – nicht der Landesregierung – sondern des Landtages. Für die Zuständigkeit des Landtages spricht insbesondere auch, dass der Gesetzentwurf bei einer Auskreisung von Städten in § 4 a Abs. 1 Satz 3 HGO (neu) ein Gesetzgebungsverfahren vorsieht. Da sowohl bei der Schaffung einer Sonderstatus-Stadt als auch bei einer Auskreisung die im Landkreis verbleibenden Kommunen unmittelbar finanziell und personell betroffen sind und damit eine Vergleichbarkeit gegeben ist, rechtfertigt es sich, jeweils eine Zuständigkeit des Landtages vorzusehen.

Soweit es die Festlegung von Einwohnergrenzen betrifft, spricht sich der Hessische Städte- und Gemeindebund für die Beibehaltung von festen Grenzen aus. Angesichts



der wachsenden Einwohnerzahlen, insbesondere in den Städten und Gemeinden im Rhein-Main-Gebiet, sollte jedoch überlegt werden, ob die Einwohnergrenze, insbesondere für die Sonderstatus-Städte, geändert wird. Der Hessische Städte- und Gemeindebund würde eine Anhebung der Einwohnergrenze auf 60.000 Einwohner vor diesem Hintergrund für angemessen halten.

#### **Zu Nr. 2. § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO:**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund begrüßt es grundsätzlich, dass eine Klarstellung erfolgen soll, ob die Entscheidung über den Erhebungsmodus bei gemeindlichen Straßenbeiträgen bürgerentscheidsfähig ist. Wir würden es allerdings weiterhin grundsätzlich befürworten, wenn Gemeindeabgaben in Gänze, worunter auch das „Wie“ der Erhebung von Straßenbeiträgen fallen sollte, bei der Durchführung eines Bürgerentscheids ausgeschlossen blieben. Die Kommunen sollten weiterhin das Recht haben, selbst zu entscheiden, ob und in welcher Form sie ihre Gemeindeabgaben erheben, ohne dass dies einem Bürgerentscheid zugänglich wird. Die Städte und Gemeinden verfügen über die entsprechende Finanzhoheit und das Recht, Haushaltssatzungen zu erlassen. Die Frage, in welcher Form die Straßenbeiträge erhoben werden, hat Auswirkungen auf die Haushaltssatzungen, die einem Bürgerentscheid jedoch nicht zugänglich ist.

Außerdem verfügen die Städte und Gemeinden in dieser schwierigen rechtlichen sowie auch finanztechnischen Problematik über das notwendige Fachwissen und können beurteilen, in welcher Form die Erhebung von Straßenbeiträgen konkret angebracht ist. Hier bestehen zumindest Zweifel, ob dieses von den Bürgerinnen und Bürgern geleistet werden kann. Gerade zu der Frage, ob und in welcher Form Straßenbeiträge erhoben werden sollen, werden von den Städten und Gemeinden weitergehende rechtliche Gutachten und Rechtseinschätzungen eingeholt, um die Auswirkungen für die Gemeinde „vor Ort“ und insbesondere dem Haushalt absehen zu können. Der Hessische Städte- und Gemeindebund fordert deshalb eine Klarstellung, dass vom Negativtatbestand des § 8b Abs. 2 Nr. 4 HGO auch die Entscheidung über den Erhebungsmodus der Gemeindeabgaben erfasst wird.

Die vorgesehene Änderung im Negativkatalog des § 8b HGO möchten wir zum Anlass nehmen, zu fordern, auch die Beteiligung an wirtschaftlichen Unternehmen in den Negativkatalog aufzunehmen. Auch hierbei handelt es sich um komplexe finanz- und steuerrechtliche Fragestellungen, die im Zweifel durch rechtliche Gutachten und Stellung-



nahmen geprüft werden müssen. Im Übrigen erscheint es zweifelhaft, dass diese komplexen Fragen mit „ja“ oder „nein“ im Rahmen eines Bürgerentscheids beantwortet werden können.

#### **Zu Nr. 3. § 16 Abs. 3 HGO:**

Die geplante Neuregelung, dass die von der Gebietsänderung betroffenen hauptamtlichen Bürgermeister und Beigeordneten der bisherigen Gemeinden für den Rest ihrer Amtszeit einen Anspruch auf Verwendung als hauptamtliche Beigeordneten unter Beibehaltung ihrer bisherigen Besoldung in der aufnehmenden oder neu gebildeten Gemeinde haben, ist zu begrüßen. Damit wird sichergestellt, dass die für eine bestimmte Amtszeit gewählten Bürgermeister und Beigeordneten diese auch beenden können.

#### **Zu Nr. 4. § 17 HGO:**

Der Wegfall der verpflichtenden Bestellung eines Staatsbeauftragten durch die obere Aufsichtsbehörde ist im Hinblick auf die geplante Änderung in § 16 Abs. 3 HGO folgerichtig und konsequent.

Soweit der Grenzänderungsvertrag zukünftig von der oberen Aufsichtsbehörde sowie den beteiligten Gemeinden öffentlich bekannt gemacht werden soll, halten wir dies im Hinblick auf die Frage des Eintritts der Rechtswirksamkeit des Grenzänderungsvertrages für problematisch. Nach der beabsichtigten Neufassung ist davon auszugehen, dass eine förmliche öffentliche Bekanntmachung gemeint ist und diese konstitutive Voraussetzung für das Inkrafttreten sein soll. Insofern würde die Rechtswirksamkeit des Grenzänderungsvertrages im Zweifel erst nach der öffentlichen Bekanntmachung aller betroffenen Gemeinden eintreten, was einen unbestimmten Zeitpunkt darstellen würde und zudem von den betroffenen Gemeinden abhängig wäre.

Aus dem Beratungsbereich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (KGG) ist uns die Problematik der öffentlichen Bekanntmachungen und des Inkrafttretens von Vereinbarungen bekannt. Dabei ist festzustellen, dass es hier immer wieder zu Problemen und rechtlichen Auseinandersetzungen kommt, ab wann die öffentlich-rechtliche Vereinbarung denn nun Wirkung entfaltet. Es gilt hier nach diesseitiger Sicht eher Verfahrenshürden abzubauen und nicht weitere Standards vorzusehen.

**Zu Nr. 5. § 21 Abs. 1 S. 2 HGO:**

Die Neuregelung wird begrüßt.

**Zu Nr. 6. § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGO:**

Die Verkürzung der dreimonatigen Mindestwohnsitzdauer für das aktive Wahlrecht auf sechs Wochen ist nicht nachvollziehbar. Auf Bundes- sowie EU-Ebene wird weiterhin an die dreimonatige Mindestwohnsitzdauer angeknüpft und auch hier ist durch die neuen Informations- und Kommunikationsformen die Möglichkeit geschaffen, sich außerhalb des Wahlgebiets mit den örtlichen Umständen vertraut zu machen.

Mit der Neureglung wird eine unterschiedliche Mindestwohnsitzdauer geschaffen, die von den Verwaltungen differenziert im Rahmen der jeweiligen Wahlvorbereitung zu beachten ist und für die Bürgerinnen und Bürger in dieser Form nicht nachvollziehbar sind. Eine weiterhin einheitliche Regelung wäre zu befürworten. Nach diesseitiger Sicht sollte es bei der jetzigen Regelung verbleiben, insbesondere auch, da das passive Wahlrecht auf eine Mindestwohnsitzdauer von 3 Monaten angepasst werden soll. Das aktive sowie passive Wahlrecht wären dann im Hinblick auf die Mindestwohnsitzdauer identisch.

**Zu Nr. 7. § 32 Abs. 1 S. 1 HGO:**

Die geplante Neuregelung halten wir für angemessen, da sie im Zweifel für die Wahlvorschlagsträger vorteilhaft ist, da auch Mandatsträger aufgenommen werden können, die erst drei Monate in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben.

**Zu Nr. 8. § 33 HGO:**

Soweit nunmehr auf eine „jederzeitige“ Wählbarkeit abgestellt wird, führt dies dazu, dass dem Wahlleiter eine ständige Überprüfungspflicht der Wählbarkeit der Mandatsträger obliegt. Im Falle des Ausscheidens eines Mandatsträgers und Nachrückens muss er lückenlos prüfen, ob bzw. inwieweit die Wählbarkeit ggf. in einem bestimmten Zeitraum nicht gegeben war. Aus unserer Beratungspraxis ist bekannt, dass die Problematik insbesondere bei kurzzeitigen Umzügen wegen Trennung etc. immer wieder von Bedeutung ist. Hier müsste der Wahlleiter im Einzelnen prüfen, ob der Mandatsträger seinen Hauptwohnsitz lückenlos in der Gemeinde hatte. Nach der derzeitigen Rechtslage war die Feststellung des Wahlleiters an den Zeitpunkt der jeweiligen Prüfung geknüpft, so dass „die Historie“ insoweit unbeachtlich war. Dies ist nach diesseitiger Sicht



auch nicht zu beanstanden, da es sich weiterhin um den entsprechend gewählten und legitimierten Mandatsträger handelt, der zum Zeitpunkt des Wahlaktes durch die Bürger seinen Wohnsitz in der Gemeinde hatte und zum Zeitpunkt des Nachrückens ebenfalls. Es wird hier keine Notwendigkeit gesehen, eine gesetzliche Regelung einzuführen, die im Zweifel zu einem höheren bürokratischen Verwaltungs- bzw. Ermittlungsaufwand führen wird.

Darüber hinaus hat die Neuregelung auch Auswirkungen auf die Mandatsträger, die auf einem hinteren Listenplatz stehen und in den Gemeindevorstand gewählt wurden. Diese würden zum Zeitpunkt der Möglichkeit des Nachrückens in die Gemeindevertretung kein Recht mehr haben, zu entscheiden, ob sie in die Gemeindevertretung nachrücken möchten oder nicht. Dies ist nach diesseitiger Sicht nicht nachvollziehbar und es ist nicht erkennbar, wieso den Mandatsträgern insoweit die Wahlmöglichkeit genommen werden soll, zumal insbesondere auch die Länge der Kommunalwahlperioden es manchmal für die Fraktionen sinnvoll erscheinen lässt, hier einen Wechsel der Personen vorzunehmen. Der Hessische Städte- und Gemeindebund sieht insgesamt keinen Regelungsbedarf und lehnt die vorliegende Neuregelung ab.

#### **Zu Nr. 9. § 36a Abs. 1 S. 4 HGO:**

Soweit sich aus der Begründung zu der gesetzlichen Neuregelung ergibt, dass die Änderung des § 36a HGO eine Reaktion auf die Zersplitterung in Kleinstgruppen/-fraktionen in großen Kommunalparlamenten darstelle, sehen wir diese Problematik in gleicher Weise bei den kleineren Städten und Gemeinden. Auch hier zeichnet sich eine zunehmende Fragmentierung der Kommunalparlamente ab und es steht zu befürchten, dass dies auch nach der nächsten Kommunalwahl vermehrt der Fall sein wird. Es ist deshalb aus Sicht der kleineren Städte und Gemeinden nicht einzusehen, dass bei den größeren Städten und Gemeinden künftig drei Mandatsträger für das Vorliegen einer Fraktion erforderlich sein sollen und bei den kleineren Städten und Gemeinden weiterhin an der Ein-Personen-Fraktion (§ 36b HGO) festgehalten wird. Hier besteht eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung und es ergeben sich auch aus der Begründung des Gesetzentwurfes keine Hinweise, wieso die künftige Regelung für die vorgeschlagene Erhöhung der Fraktionsmindeststärke lediglich für Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern gelten soll. Der Hessische Städte- und Gemeindebund fordert deshalb, die Ein-Personen-Fraktion gem. § 36b HGO abzuschaffen.

**Zu Nr. 10. § 37 HGO:**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich für die Beibehaltung der jetzigen Regelung aus. Die Vorschrift des § 37 HGO beruht auf Art. 137 Abs. 1 GG, wonach nur gewählten Beamten und Angestellte, nicht aber Arbeitern, die gleichzeitige Wahrnehmung von Amt und Mandat gesetzlich verboten werden kann. Nach der jetzigen Regelung ist nicht auszuschließen, dass auch Angestellte nicht der Inkompatibilität unterliegen würden, wenn sie beispielsweise der Entgeltgruppe 8 angehören. Gerade bei kleineren und mittleren Kommunen ist eine nicht unerhebliche Zahl von Stellen, die unterhalb der Entgeltgruppe 9 liegen, zu verzeichnen, so dass hier ein größerer Bereich von Angestellten Mandatsträger sein könnte. Dieses wird gegen Art. 137 Abs 1 GG verstoßen und dem Sinn und Zweck der Inkompatibilität entgegen laufen, eine Vermischung von Mandat und Beschäftigung zu vermeiden.

**Zu Nr. 11. § 42 Abs. 2 S. 2 HGO:**

Die Regelung, dass Gemeindebedienstete künftig nicht mehr an Sitzungen des Wahlvorbereitungsausschusses teilnehmen können, wird strikt abgelehnt. Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat sich ausdrücklich bereits in seinem Forderungskatalog vom 15.04.2019 dafür ausgesprochen, dass es möglich sein soll, bei nicht öffentlichen Sitzungen Bedienstete hinzuzuziehen, um für Fragen und Auskünfte zur Verfügung zu stehen. Die Gemeindevertretungen und auch ihre Ausschüsse nehmen nach herrschender Auffassung Verwaltungsaufgaben wahr und stellen keine echten Parlamente im rechtlichen Sinne dar, so dass sie auf das umfassende Fachwissen von Bediensteten auch in nicht öffentlichen Sitzungen zurückgreifen können sollten. Dies gilt im Besonderen für den Wahlvorbereitungsausschuss, der die Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Wahl schaffen soll und insgesamt große Fehleranfälligkeiten im Hinblick auf das Verfahren bestehen. Dies gilt besonders, da gegen die sich anschließende Wahl gem. § 55 Abs. 6 HGO Widerspruch eingelegt werden kann und das gesamte Wahlverfahren, einschließlich des Verfahrens im Wahlvorbereitungsausschuss, der rechtlichen – und im Zweifel auch gerichtlichen – Überprüfung standhalten muss.

**Zu Nr. 12. § 43 Abs. 1 HGO:**

Die Neuregelungen stellen folgerichtige Regelungen im Hinblick auf die Änderung des § 37 HGO dar.



**Zu Nr. 13. § 45 Abs. 1 S. 1 HGO:**

Es wird insoweit auf die Ausführungen zu Nr. 1 (§ 4a HGO) verwiesen.

**Zu Nr. 14. § 50 Abs. 2 S. 4 HGO:**

Die vorgeschlagene gesetzliche Regelung entspricht einer Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, die dieser im Rahmen seines Forderungsschreibens vom 15.04.2019 erhoben hat und wird deshalb begrüßt. In der Neuregelung wird einem Bedürfnis der Praxis Rechnung getragen.

**Zu Nr. 15. § 52 Abs. 1 HGO:**

Die Regelung, dass der Vorsitzende im Einvernehmen mit dem Bürgermeister Gemeindebedienstete zu nicht öffentlichen Sitzungen beiziehen kann, bedeutet, dass der Bürgermeister nur dann einen Gemeindebediensteten zu den Sitzungen beiziehen kann, wenn der Vorsitzende eingewilligt hat. Es ist also jeweils Voraussetzung, dass der Vorsitzende mit der Beiziehung eines Gemeindebediensteten einverstanden ist. Dies stellt eine Kompetenzverletzung des Bürgermeisters dar, da dieser gem. § 73 Abs. 2 S. 1 HGO Dienstvorgesetzter aller Beamten und der Arbeitnehmer der Gemeinde ist und damit entscheiden kann, welchen Sitzungen sie beiwohnen sollen. Mit dem Recht des Vorsitzenden, dies zu bestimmen, wird das Recht des Dienstvorgesetzten ausgehebelt werden.

Es ist Aufgabe des Gemeindevorstandes, an den Sitzungen der Gemeindevertretung teilzunehmen und jederzeit zu dem Gegenstand der Verhandlung Auskünfte zu erteilen (§ 59 HGO). Hierzu gehört insbesondere auch, fachlich fundiert zu den Angelegenheiten Stellung nehmen zu können, was es sehr oft erforderlich macht, dass auch Bedienstete hinzugezogen werden. Mit dem umfassenden Frage- und Anfragerecht der Gemeindevertretung muss das Recht des Gemeindevorstandes korrespondieren, sich des jeweiligen Sach- und Fachverständes der Gemeindebediensteten zu bedienen. Eine Ausgewogenheit im Sinne eines umfassenden Anfragerechts und der bestehenden Beantwortungspflicht wäre damit nicht mehr gegeben. Die Neuregelung stellt eine erhebliche Schwächung der hessischen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister dar und wird damit abgelehnt.

**Zu Nr. 16. § 60 Abs. 1 HGO:**

Grundsätzlich ist es begrüßenswert, dass bei der Erstellung der Geschäftsordnung den Belangen der Vereinbarkeit von Familie und Mandatsausübung Rechnung getragen werden soll. Diese Regelung greift aber in die kommunale Selbstverwaltung und Eigenständigkeit der Gemeinden ein, wonach es den Städten und Gemeinden selbst obliegen muss, wie sie ihre Geschäftsordnung aufstellen. Dabei ist davon auszugehen, dass auch andere Interessengruppen in der Geschäftsordnung entsprechend Berücksichtigung finden müssten. Hierzu gehören z. B. der Kreis der Menschen mit Behinderung oder ältere Mandatsträger.

**Zu Nr. 17. § 61 Abs. 3 HGO:**

Die geplante Neuregelung entspricht einer Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, die mit Schreiben vom 15.04.2019 erhoben wurde. Es ist bereits geübte Verwaltungspraxis, dass die Mandatsträger die Niederschriften elektronisch übermittelt bekommen. Eine Offenlegung der Niederschrift wird von den meisten Städten und Gemeinden nicht mehr praktiziert. Die Mandatsträger haben durch die elektronische Übermittlung Kenntnis von der Niederschrift erhalten. Dies kann Grundlage für eine evtl. zu erhebende Einwendung sein. Dabei wird auch als unschädlich angesehen, dass der Zeitpunkt der Einwendungsfrist gesetzlich nicht geregelt ist. Diese kann nach diesseitiger Sicht in der jeweiligen Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung festgelegt werden.

**Zu Nr. 18. § 76 Abs. 2 S. 1 HGO:**

Es wird auf die Ausführungen zu Nr. 1 (§ 4a HGO) verwiesen.

**Zu Nr. 19. § 82 Abs. 6 S. 1 HGO:**

Die geplante Neuregelung entspricht einer Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, die mit Schreiben vom 15.04.2019 erhoben wurde. Ein sechsmaliges Tagen im Kalenderjahr ist in der Praxis bei den Ortsbeiräten häufig nicht festzustellen, so dass die Verpflichtung zum viermaligen Tagen zu begrüßen ist. Damit wäre gewährleistet, dass in jedem Quartal eine Sitzung stattfindet. Sofern die Notwendigkeit gegeben ist, eine weitere Sitzung durchzuführen, ist dies rechtlich unproblematisch möglich.

**Zu Nr. 20. § 84 HGO:**

Der Hessische Städte- und Gemeindebund spricht sich bereits seit längerem für eine flexiblere Ausgestaltung der Beteiligung und Integration der ausländischen Einwohner aus. Die im Gesetz geregelte verpflichtende Vorgabe zur Einrichtung von Ausländerbeiräten ist vor dem Hintergrund einer Wahlbeteiligung von lediglich etwa 6 % landesweit nicht weiter zu rechtfertigen. Es stellt sich insgesamt die Frage der demokratischen Legitimation wie auch der Wahrnehmbarkeit der Arbeit in der Bevölkerung und es zeigt sich deutlich, dass andere und flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten zielführender sind. Insbesondere sind die örtlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen und nicht landesweit eine einheitlich Vorgabe zu machen. Zudem ist der enorme Aufwand der Kommunen für die Durchführung der Ausländerbeiratswahlen anzuführen, wie auch das Recht der kommunalen Selbstverwaltung, das für die von uns geforderte flexible Ausgestaltung spricht.

Insofern ist die jetzt vorgesehene Neuregelung ein erster Schritt in diese Richtung. Zwar wird den Kommunen nicht eine gänzliche freie Gestaltungsmöglichkeit zugebilligt, aber immerhin eine Möglichkeit eröffnet, dass auch auf anderem Wege die Interessen der ausländischen Einwohner gewahrt werden.

**Zu Nr. 21. § 86 HGO:**

Die gleichzeitige Durchführung der Ausländerbeiratswahlen mit den Kommunalwahlen wird im Hinblick auf eine zu wünschende Erhöhung der Wahlbeteiligung als sinnvoller Schritt angesehen. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass für die Städte und Gemeinden der Aufwand für die Durchführung einer eigenständigen Wahl mit eigenen Wahllokalen erspart wird und somit nur einmal erforderlich ist. Zwar stellt die Kommunalwahl mit dem Wahlsystem des „Kumulierens“ und „Panaschierens“ hohe Herausforderungen an die Verwaltungen und die ehrenamtlichen Wahlhelfer, aber es ist davon auszugehen, dass es auch noch möglich sein wird, die Ausländerbeiratswahl mit durchzuführen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass das Ergebnis auch erst von den Auszahlungswahlvorständen am Montag ermittelt werden kann.

Die geplante Neuregelung, wonach – wenn die Einrichtung eines Ausländerbeirats entfällt – die Gemeinde verpflichtet wird, für die Dauer der nachfolgenden Wahlzeit eine Integrations-Kommission zu bilden, wird abgelehnt. Diese Form der verpflichtenden Einführung einer Integrations-Kommission steht dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung entgegen und im Übrigen wird den Gemeinden so die Möglichkeit genommen, flexible Beteiligungsformen zu wählen.



Soweit der Gesetzentwurf die Verschiebung des Mindestaufenthaltes für das aktive sowie passive Wahlrecht regelt, wird auf die Ausführungen zu Nr. 6 (§ 30 HGO) und Nr. 7 (§ 32 HGO) verwiesen.

#### **Zu Nr. 22. § 88 Abs. 2 HGO:**

Die Neuregelung, dass der Ausländerbeirat sowie die Integrations-Kommission (§ 89 Abs. 3 S. 2 HGO – neu) Anträge an die Gemeindeverträge richten können, wird entschieden abgelehnt. Das Recht, Anträge zu stellen, ist neben dem Stimmrecht ein originäres Recht der Mitglieder der jeweiligen Gremien. Insofern würde eine Gleichstellung mit den Mandatsträgern erfolgen, die nach diesseitiger Sicht nicht zu rechtfertigen wäre. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass den Ortsbeiräten und anderen Beiräten ein entsprechendes Antragsrecht nicht zusteht. Gleiches gilt auch für die Kommission im Sinne von § 72 HGO. Diesen steht unstreitig kein Antragsrecht zu. Kommissionen stellen vielmehr um Hilfs- bzw. Beratungsorgane des Gemeindevorstandes dar. Hier steht zu befürchten, dass in Zukunft auch andere Gremien und Organe ein entsprechendes Antragsrecht für sich beanspruchen, was zu einer „Antragsflut“ führen könnte, womit eine Schwächung der Gemeindevertretung führen könnte. Die Motivation der Mandatsträger, sich für eine Kommunalwahl aufzustellen, wird sicherlich nicht gestärkt, wenn hier auch der Ausländerbeirat und die Integrations-Kommission mit Antragsrechten ausgestattet werden. Insgesamt steht auch zu befürchten, dass einseitige Partikularinteressen über den Weg des Antragsrechts verfolgt werden. Im Gegensatz zu den Mitgliedern des Ausländerbeirates haben die gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Rücksicht auf das Gesamtwohl der Gemeinde zu handeln (§ 35 Abs. 1 HGO) und keine Partikularinteressen zu vertreten.

Des Weiteren halten wir die Formulierung, dass die Ausländerbeiräte bzw. Integrations-Kommissionen „in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen“ anzuhören sind, für unbestimmt, was im Zusammenhang mit dem geplanten Antragsrecht zu Auslegungsschwierigkeiten und Streitfragen führen wird.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass vergleichbare Konstrukte auf Landes- oder Bundesebene nicht bekannt sind.

#### **Zu Nr. 23. § 89 HGO:**

Wir verweisen zunächst auf die Ausführungen zu Nr. 20 – 21.



Soweit geregelt werden soll, dass die Hälfte der Gewählten weiblichen Geschlechts sein soll, ist unklar, ob sich dies lediglich auf die sachkundigen Einwohner oder auf alle Mitglieder der Kommission bezieht.

Zudem fällt auf, dass eine Abweichung zum Wortlaut des § 12 Abs. 1 S. 2 KWG im Zusammenhang mit der Aufstellung von Wahlvorschläge gegeben ist. Hier ist geregelt, dass „nach Möglichkeit“ Frauen und Männer in gleicher Weise berücksichtigt werden sollen. Aus diesseitiger Sicht wird es schwierig sein, hier eine ausreichende Zahl von Vertretern weiblichen Geschlechts zu finden, was für die grundsätzliche Bildung der Integrations-Kommission wiederum kontraproduktiv wäre.

Soweit die sachkundigen Einwohner auf Vorschlag der Interessenvertretungen der Migranten gewählt werden sollen, ist unklar welche Interessenvertretungen hiermit gemeint sein sollen; dabei stellt sich auch die Frage, ob die entsprechenden Personen Mitglieder der Interessenvertretung sein müssen. Insgesamt ist unklar, was mit dem Begriff „Interessenvertretungen“ gemeint sein soll. Dies könnte beispielsweise auch der örtliche Stadtladen einer Kirchengemeinde sein, der sich für die Interessen ausländischer Mitbürger einsetzt.

Soweit der Vorsitz der Integrations-Kommission vom Bürgermeister gemeinsam mit einem von der Personengruppe der sachkundigen Einwohner gewählten Co-Vorsitzenden erfolgen soll, wird dies abgelehnt. Da es sich bei der Kommission um eine solche im Sinne des § 72 HGO handelt, gilt, wie bei den anderen Kommissionen auch, dass der Vorsitz von dem Bürgermeister oder ein von ihm bestimmten Beigeordneten alleine zu führen ist. Es besteht kein Grund, wieso diese Regelung bei einer Integrations-Kommission im Unterschied zu den anderen Kommissionen nicht gelten soll und es wird insgesamt kein sachlicher Grund für eine Differenzierung gesehen. Auch bei anderen Kommissionen, wie z. B. einer Verkehrskommission oder Gewerbekommission, sind Interessenvertreter berücksichtigt und nicht als Co-Vorsitzende tätig. Auch die Frage eines einheitlichen Auftretens der Kommission sowie des Darstellens der Kommissionsmeinung ist eine Doppelspitze kontraproduktiv, insbesondere wenn es abweichende Meinungen geben sollte. Streitigkeiten sind hier vorprogrammiert. Die Hessische Gemeindeordnung sieht in keinem Gremium bzw. Organ eine Co-Vorsitzenden-Funktion vor. Hier wird auch die Position des Bürgermeisters geschwächt.

Wegen des in § 89 Abs. 3 vorgesehenen Antragsrechts wird auf die Ausführungen zu Nr. 22 verwiesen.

**Zu Nr. 24. § 97 HGO:**

Wir begrüßen die beabsichtigte Aufhebung von § 97 Abs. 2 HGO.

**Zu Nr. 26. §§ 112a und 112b HGO:**

Die vorgeschlagenen Neuregelungen zum Gesamtabschluss sollten im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Sinne einer weitergehenden Verwaltungsvereinfachung geändert werden.

Nach § 112 Abs. 5 Satz 1 Nr. 6 HGO in der aktuell geltenden Fassung ist der Jahresabschluss der Gemeinde zusammenzufassen u. a. mit dem nach Handels-, eigenbetriebs- oder kommunalem Haushaltsrecht aufzustellenden Jahresabschlüssen der Aufgabenträger, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtungen wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird. Laut Gesetzesbegründung zur Vorgängervorschrift des § 114s HGO sind hier in erster Linie Staatstheater, Kindertagesstätten nichtkommunaler Träger und kulturelle Einrichtungen von der Zwecksetzung der Vorschrift erfasst (LT-Drs. 16/2463 S. 58). Häufig stellen derartige Einrichtungen aber schon keine Jahresabschlüsse bezogen auf die konkrete Einrichtung auf. Nur bezüglich dieser Einrichtung ist in der Regel aber die Voraussetzung einer wesentlichen Sicherung der finanziellen Grundlage durch die Gemeinde erfüllt. Von daher besteht für die Vorschrift nach unserer Kenntnis kein nennenswerter Anwendungsbereich. § 112a Abs. 1 Nr. 6 HGO i. d. F. des Entwurfs kann daher entfallen.

Im Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Verpflichtung, einen Gesamtabschluss aufzustellen, begrüßen wir grundsätzlich die vorgesehene Befreiungsmöglichkeit. Allerdings halten wir ausdrücklich an der im November 2018 gemeinsam mit unseren Schwesterverbänden erhobenen Forderung fest, eine Befreiung für sämtliche Städte und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner vorzusehen. Dementsprechend wäre § 112b Abs. 1 HGO dahin zu ändern, dass die Einwohnerzahl von „20.000“ auf „50.000“ erhöht wird. § 112b Abs. 2 i. d. F. des Entwurfs könnte dann entfallen.

In zeitlicher Hinsicht begrüßen wir zudem, dass nach § 112a Abs. 2 Satz 1 HGO die Pflicht zur Zusammenfassung spätestens ab 31.12.2021 eingreift.



### **Zu Nr. 30. § 131 HGO:**

Zu § 131 in der nach Art. 1 Nr. 30 Buchst. a des Entwurfs vorgesehenen Fassung ist darauf hinzuweisen, dass § 131 Abs. 1 Satz 1 HGO keine Ausführungen zu „Eigenbetrieben“ enthält. Eine diesbezügliche Passage findet sich lediglich im Bereich der Regelungen des § 131 Abs. 2 HGO, die hier jedoch nicht gemeint sein dürften.

Aus unserer Sicht bedarf es einer entsprechenden Vorschrift allerdings auch nicht. Soweit in der Gesetzesbegründung das Ziel einer stärkeren Verzahnung der Aufgaben der Kommunalen Rechnungsprüfungsämter und der Überörtlichen Prüfung anbelangt, ist darauf zu verweisen, dass die angesprochenen Prüfungsinstitutionen einen intensiven, kollegialen fachlichen Austausch pflegen, u. a. in der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Leiterinnen und Leiter der Rechnungsprüfungsämter der drei kommunalen Spitzenverbände.

Sollte das Regelungsvorhaben in § 131 Abs. 1 und 3 HGO umgesetzt werden, kommt auf die kommunalen Rechnungsprüfungsämter ein erheblicher zusätzlicher Arbeitsaufwand zu. Angesichts der zunehmend von einem Aufstellungs- sich zu einem Prüfungstau geprägten Gegebenheiten bei den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern regen wir hier dringend mindestens die Einräumung einer mehrjährigen Übergangsfrist ein, um zunächst prioritär eine schnellstmögliche Jahresabschlussprüfung zu gewährleisten.

Insgesamt ist festzustellen, dass einige Änderungen, die der Hessische Städte- und Gemeindebund im Rahmen seines Forderungskataloges vom 15.04.2019 erhoben hat, erfüllt wurden. Dennoch sehen wir aber nach wie vor weitergehenden Novellierungsbedarf und möchten insoweit nachfolgende Änderungsvorschläge nochmals unterbreiten:

### **§ 7 HGO: Streichung der Hinweisbekanntmachung**

Nach einer Untersuchung des Hessischen Statistischen Landesamtes ist die Internetpräsenz hoch, 89 % aller Hessen ab 10 Jahren nutzen das Internet. Demgegenüber hat der Verbreitungsgrad der Zeitungen drastisch abgenommen. Die Notwendigkeit einer Hinweisbekanntmachung in der Zeitung vor einer förmlichen öffentlichen Bekanntmachung im Internet besteht damit nicht mehr.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass sich der interessierte Bürger im Internet auf der entsprechenden Homepage der Kommune informiert.



Die Hinweisbekanntmachung führt darüber hinaus zu einer Zeitverzögerung bei den öffentlichen Bekanntmachungen, die insbesondere im Bereich der Wahlen ungünstig ist. Sie ist im Übrigen nicht mit unerheblichen Kosten für die Kommunen verbunden, die vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen nicht zu rechtfertigen sind. Nach dieser Sicht wäre es ausreichend, wenn die öffentliche Bekanntmachung alleine durch Einstellung im Internet erfolgt. Die gesetzliche Voraussetzung der Hinweisbekanntmachung stellt für viele Städte und Gemeinden eine Hürde dar, sich gegen eine Internetbekanntmachung zu entscheiden.

### **§ 27 Abs. 1 HGO: Änderung des Abrechnungsverfahrens bei Verdienstaussfall; einheitlicher Höchstbetrag nur für Selbständige**

Die Abrechnung des Verdienstaussalles von ehrenamtlichen Mandatsträgern sollte direkt zwischen der Kommune und dem Arbeitgeber erfolgen, wie dies auch in der Praxis häufig bereits geschieht. Eine vergleichbare Regelung, wie z. B. § 11 Abs. 8 HBKG wäre wünschenswert. Die derzeitige Regelung, dass die ehrenamtlich Tätigen ihren Verdienstaussfall gegenüber der Kommune geltend machen müssen, führt für sie zu Nachteilen bei den Sozialversicherungsträgern, da insoweit keine Fortzahlung durch den Arbeitgeber erfolgt und eine unmittelbare Einzahlung durch den Arbeitnehmer nicht bzw. nur schwer möglich ist.

In § 27 Abs. 1 HGO sollte zudem klargelegt werden, dass sich der einheitliche Höchstbetrag pro Stunde, der in der Entschädigungssatzung festgelegt werden kann, nur auf selbständig Tätige bezieht. Die derzeitige Regelung wird teilweise so ausgelegt, dass hiervon auch die Mandatsträger umfasst sind, die Aufwendungen wegen der Inanspruchnahme einer Ersatzkraft zur Betreuung von Kindern, Alten, Kranken und Behinderten geltend machen. Hintergrund der Regelung war aber, vornehmlich erhöhte Forderungen begrenzen zu können. Dies war und ist eher bei Selbständigen zu verzeichnen.

### **§ 38 HGO: Reduzierung der Größe der Gemeindevertretung durch gesetzliche Mehrheit**

Ein Vergleich mit anderen Bundesländern (z. B. Baden-Württemberg) zeigt, dass die Zahl der Gemeindevertreter in den Gemeindevertretungen in Hessen etwa 20 % höher ist. Darüber hinaus ist in Hessen ein zusätzliches Organ, der Gemeindevorstand, vorhanden, der weitere Mandatsträger aufweist. Im Übrigen ist der seinerzeitige Grund für





die großen „Parlamente“, die Durchführung der Gebietsreform, entfallen, da die Städte und Gemeinden mittlerweile zusammengewachsen sind.

Aus diesem Grund sollte die hohe Hürde zur Verkleinerung in § 38 Abs. 2 HGO, die eine Mehrheit von mindestens 2/3 der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter vorsieht, auf die gesetzliche Mehrheit abgesenkt werden.

### **§ 39a HGO: Verlängerung der Wahlzeit der Bürgermeister auf 8 Jahre**

Eine Verlängerung der Amtszeit der Bürgermeister auf 8 Jahre wird für sinnvoll gehalten, um Bewerber zu finden, die sich für das Amt aufstellen lassen. Es zeigt sich, dass sich viele Bewerber von der Durchführung eines Direktwahlkampfes sowie der sich anschließenden Direktwahl abschrecken lassen. Hierzu wären sie eher bereit, wenn sie für eine längere Wahlperiode im Amt wären.

### **§ 52 HGO: Heilungsregelung bei Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip**

Es bestehen oftmals erhebliche Rechtsunsicherheiten, ob bei einem Gegenstand, der zur Beratung auf der Tagesordnung steht, die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann. Hier ist eine umfassende Abwägung zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit an der Transparenz der Entscheidung sowie dem Recht des Einzelnen auf Persönlichkeits- und Datenschutz vorzunehmen. Aufgrund der bestehenden Klagemöglichkeit der einzelnen Mandatsträger (Hess. VGH, HSGZ 2009, S. 249) wäre es hier sinnvoll, eine Heilungsregelung entsprechend der Regelung bei Verstößen wegen Interessenwiderstreits gem. § 25 Abs. 6 HGO vorzusehen. Damit würde die weitreichende Rechtsfolge einer Unwirksamkeit des Beschlusses vermieden. Die Thematik hat insbesondere auch wegen der Datenschutzgrundverordnung an zusätzlicher Brisanz gewonnen.

### **§ 55 Abs. 4 HGO: Präzisierung der anzuwendenden Vorschriften des KWG bei mittelbaren Wahlen**

Es besteht nach wie vor Rechtsunsicherheit bei den Städten und Gemeinden, welche Vorschriften des KWG bei mittelbaren Wahlen konkret Anwendung finden sollen, wie z. B. die Einreichung und Zulassung von Wahlvorschlägen, die öffentlichen Bekanntmachungen etc.. Hier ist dringend eine Klarstellung erforderlich. Es wäre deshalb wünschenswert, wenn in § 55 Abs. 4 HGO im Einzelnen aufgeführt würde, welche Paragraphen des KWG bei mittelbaren Wahlen Anwendung finden.



### **§ 63 Abs. 2 HGO: Verlängerung der Beanstandungsfrist auf 2 Wochen**

Ein dringender Wunsch der Praxis ist es, die Beanstandungsfrist auf zwei Wochen zu verlängern. Innerhalb der jetzt normierten Einwochenfrist ist eine rechtlich fundierte Prüfung und Erstellung eines Verwaltungsaktes schwierig, da es sich oftmals um komplexere Rechtsmaterien handelt, die auch die Hinzuziehung von externen Beratern erforderlich macht. Eine Verlängerung der Beanstandungsfrist würde damit auch voreilige Beanstandungen und eine mögliche verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzung vermeiden und einer konsensualen Einigung zuträglich sein.

### **Artikel 2**

#### **Änderung der Hessischen Landkreisordnung**

Die vorgeschlagenen Änderungen entsprechen im Wesentlichen den Änderungen, die im Rahmen der Hessischen Gemeindeordnung erfolgen sollen, so dass insoweit auf die Ausführungen in Artikel 1 verwiesen wird.

### **Artikel 3**

#### **Änderung des Landtagswahlgesetzes**

##### **Zu Nr. 1. § 2 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 LWG:**

Es wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 6. (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGO) verwiesen.

##### **Zu Nr. 2. § 4 LWG:**

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 1 Nr. 7. (§ 32 Abs. 1 S. 1 HGO) verwiesen.

##### **Zu Nr. 3. § 15 Abs. 5 LWG:**

Gemeinden sollen künftig für die Vorbereitung der Kommunalwahlen die Möglichkeit erhalten, zum Zwecke der Berufung als Mitglieder der Wahlvorstände Auskunft von den Behörden des Landes, der Gemeinden, der Landkreise sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts darüber zu erhalten, welche Bedienstete im Gebiet der entsprechenden Gemeinde wohnen.

Es wird begrüßt, dass eine Rechtsgrundlage für die Weitergaben der Daten geschaffen wird, um damit den Vorgaben des Datenschutzrechtes Rechnung zu tragen.

**Zu Nr. 4. § 22 Abs. 4 LWG:**

Insgesamt wird die Festlegung einer Zeitspanne für die Aufstellung der Bewerber und Ersatzbewerber für die Landtagswahl durch eine Mitglieder- oder Vertreterversammlung aus Gründen der Rechtssicherheit positiv gesehen. Nicht verständlich ist jedoch, wieso die Frist erheblich länger sein soll als die vorgesehene Aufstellungsfrist im Rahmen der Kommunalwahlen (§ 12 Abs. 1 S. 2 KWG – neu). Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund der gleichen Dauer der Legislaturperioden.

**Zu Nr. 5. § 24 Abs. 1 S. 2 LWG:**

Die geplante Neuregelung stellt eine folgerichtige Änderung dar.

**Zu Nr. 6. § 41 Abs. 1 LWG:**

Es ist zu begrüßen, dass im Falle der Feststellung einer Verfassungswidrigkeit einer Partei oder deren Teilorganisationen durch das Bundesverfassungsgericht nunmehr klar geregelt wird, dass auch nachrückende Bewerber und Ersatzbewerber ihre Anwartschaft, die aufgrund eines Wahlvorschlags dieser Partei oder Teilorganisation erworben wurde, ihr Mandat verlieren.

**Artikel 4****Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes****Zu Nr. 1. § 6 Abs. 5 KWG:**

Hier wird auf die Ausführungen zu Art. 3 Nr. 3 (§ 15 Abs. 5 LWG – neu) verwiesen.

**Zu Nr. 2. § 6b Abs. 1 S. 2 KWG:**

Hier handelt es sich um eine folgerichtige Änderung.

**Zu Nr. 3. § 11 Abs. 1 S. 2 KWG:**

Soweit mit der Änderung klargestellt werden soll, dass sich nicht nur die Namen der Parteien oder Wählergruppen unterscheiden müssen, sondern auch deren Kurzbezeichnungen, ist dies zu begrüßen, da die Parteien und Wählergruppen im Wesentlichen durch ihre Kurzbezeichnung in der Öffentlichkeit auftreten.

**Zu Nr. 3. § 12 Abs. 1 S. 2 KWG:**

Es wird auf die Ausführungen zu Art. 3 Nr. 4 § 22 Abs. 4 LWG – neu verwiesen, wobei die vorgesehene Zeitspanne als angemessen angesehen wird.

**Zu Nr. 5. § 14 KWG:**

Die geplante Neuregelung, dass das Fehlen der Zustimmungserklärung des Bewerbers bei Einreichungsschluss des Wahlvorschlags diesen ungültig macht, lehnen wir ab. Aus diesseitiger Sicht sollten weitestgehende Heilungsmöglichkeiten erhalten bleiben, damit gewährleistet ist, dass die Wahlvorschlagsträger ihre Listen besetzen können und somit weiterhin sichergestellt ist, dass in ausreichender Zahl Gemeindevertreter vorhanden sind. Dabei ist festzustellen, dass im Bereich des Ehrenamts und der Wahlvorschlagsträger oftmals generell unzureichende Kenntnis über das Verfahren im Vorfeld der Wahl besteht.

**Zu Nr. 6. § 22 Abs. 6 KWG:**

Die vorgesehene Ergänzung der Regelung, dass bei der Berechnung des endgültigen Wahlergebnisses auch Bewerber unberücksichtigt bleiben, die vor Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses bzw. vor Beginn der Wahlzeit auf ihre Anwartschaft und damit auf ein Mandat verzichtet haben, ist nachvollziehbar und zu begrüßen.

**Zu Nr. 7. § 33 Abs. 1 Nr. 2 KWG:**

Soweit geregelt werden soll, dass künftig ein Verlust der Rechtstellung eines Gemeindevertreters immer dann eintreten soll, wenn eine Voraussetzung der jederzeitigen Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Begleitung öffentlicher Ämter wegfällt oder eine Inkompatibilität eintritt und es dabei nicht entscheidend sein soll, wann eine der Voraus-



setzungen fehlt bzw. wann ein Hinderungsgrund eintritt, ist dies abzulehnen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass der Wahlleiter fortwährend zu prüfen hat bzw. im Falle des Nachrückens darlegen muss, dass eine jederzeitige Wählbarkeit gegeben war. D. h. kurzfristige Umzüge, wie sie z. B. bei Trennungen etc., die in der Praxis oftmals vorkommen, würden zu einem Verlust der Rechtstellung führen. Für die Frage der Wählbarkeit sollte der Zeitpunkt der jeweiligen Feststellung durch den Wahlleiter entscheidend sein, da dies den aktuellen Gegebenheiten entspricht. Dies ist auch im Sinne des Rechtsstaatsgebots, da die entsprechende Person ursprünglich den Sitz erworben hat und, sofern sie wieder im Wahlbezirk wohnt bzw. die Inkompatibilität wieder weggefallen ist, die ursprüngliche Wählbarkeitsvoraussetzung wieder gegeben ist. Es ist damit die ursprüngliche Rechtslage eingetreten und der Wählerwille wird in gleicher Weise berücksichtigt.

Im Übrigen wird es für die Verwaltungen nicht zu leisten sein, hier lückenlose Dokumentationen bzw. „historische Betrachtungsweisen“ im Rahmen der Amtsermittlung durchzuführen, da die Nachrücker nicht über ihre Lebensverhältnisse Auskunft geben müssen. Die Regelung widerspricht auch einer Stärkung und Förderung des Ehrenamtes, was nach den Aussagen des Koalitionsvertrages von der Landesregierung beabsichtigt ist. Wir bitten dringend, diese Regelung noch einmal zu überdenken.

**Zu Nr. 8. § 35 Abs. 1 KWG:**

Hier wird auf die Ausführungen zu Art. 3 Nr. 6 § 41 Abs. 1 LWG verwiesen.

**Zu Nr. 9. § 59 KWG:**

Da sich zukünftig die Wahlzeit der Ausländerbeiräte nach der Wahlzeit der Gemeindevertretungen richtet und die Wahl gleichzeitig mit der Wahl der Gemeindevertreter durchgeführt werden soll, ist die Regelung folgerichtig.

**Zu Nr. 10. § 60 KWG:**

Es ist zu begrüßen, dass die Aufgaben der Wahlorgane für die Ausländerbeiratswahl von den Wahlorganen für die Gemeindewahl wahrgenommen werden sollen und nicht gesonderte Wahlorgane gebildet werden müssen.

**Zu Nr. 11. § 63a KWG:**

Die Möglichkeit der Verbindung der Ermittlung des Wahlergebnisses im Wahlbezirk mit der Ermittlung der Ergebnisse anderer Wahlbezirke wird vor dem Hintergrund der geringen Wahlbeteiligung bei den Ausländerbeiratswahlen in den vergangenen Jahren begrüßt.

**Zu Nr. 12. § 68a KWG:**

Die Übergangsvorschrift für Direktwahlen ist zu begrüßen.

Ergänzend zu den vorgesehenen Änderungen ist für den Bereich des KWG noch Folgendes vorzutragen:

**Neuregelung des Stimmzettelmusters für den Bürgerentscheid (§ 56 KWG bzw. § 27 KWO)**

Soweit in § 56 KWG geregelt ist, dass neben der Fragestellung Zusätze unzulässig sind, ist anzumerken, dass das Vordruckmuster gem. §§ 76, 27 KWO neben der Fragestellung den „Gegenstand des Bürgerentscheids“ vorsieht und dieser formuliert werden muss. In diesem Zusammenhang kommt es in der Praxis oftmals zu Streitigkeiten zwischen den Gemeinden und den Vertrauenspersonen, in welcher Form der Gegenstand zu formulieren ist. Zum Teil wird der Gegenstand des Bürgerentscheids von den Initiativen bereits einseitig vorformuliert und für die Gemeinden stellt sich die Frage, ob dies entsprechend zu übernehmen ist oder ob eine neutrale Formulierung gewählt werden kann. Die Rechtsprechung ist insoweit klar, geht aber im Zweifel davon aus, dass die „Zielrichtung“ des Bürgerentscheids entscheidend ist. Da § 56 KWG regelt, dass Zusätze unzulässig sind, würden wir es sehr begrüßen, wenn entweder in § 56 KWG noch einmal ein deutlicher Hinweis erfolgt, dass der Stimmzettel alleine die zu entscheidende Frage enthalten darf oder wenn im Vordruckmuster der „Gegenstand des Bürgerentscheids“ gestrichen würde und alleine der Text der zu entscheidenden Frage abgedruckt würde.



### **Artikel 5 – Artikel 27**

Hier handelt es sich um Folgeänderungen im Zusammenhang mit den vorgesehenen Änderungen in Art. 1 Nr. 1, so dass insoweit auf die dortigen Ausführungen verwiesen werden kann.

### **Artikel 28 Zuständigkeitsvorbehalt**

Die Regelung ermächtigt die zuständigen Stellen, die entsprechenden Rechtsverordnungen an die vorgesehenen Änderungen anzupassen, so dass sie deshalb zu begrüßen ist.

### **Artikel 29 Inkrafttreten**

Die Übergangsregelung ist zu begrüßen. Es sollte den neuen „Kommunalparlamenten“ obliegen, die Gestaltung ihrer Geschäftsordnung neu und eigenständig zu überdenken. Im Übrigen ist es damit auch für den Hessischen Städte- und Gemeindebund möglich, den neuen „Kommunalparlamenten“ eine neue Mustergeschäftsordnung an die Hand zu geben, die auch die vorgesehenen Aspekte berücksichtigen kann.

Auch wird begrüßt, dass die Regelung über die Aufstellungsfristen erst bei künftigen Kommunalwahlen gelten soll. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die derzeitigen Vorschlagsträger nicht in Kenntnis der neuen Rechtslage sind und dies auch in der Schnelle nicht kommuniziert werden kann.

Das Gesetzgebungsverfahren nehmen wir zum Anlass auf eine für die hessischen Städte und Gemeinden grundsätzliche Problematik im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit erneut hinzuweisen, da diese von erheblicher Brisanz für die interkommunale Gemeinschaftsarbeit ist.

### **KGG und Umsatzsteuer**

Der Hessische Landtag hat ausweislich der Darstellung in der Internetpräsenz desselben am 11. 12. 2019 das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit und anderer Rechtsvorschriften (LT-Drucks. 20/1088) beschlossen. Das Gesetz sieht u.a. vor, dass der Zweckverband seine Aufgaben mit eigenen Bediensteten oder mit Bediensteten der Verbandsmitglieder wahrnimmt (§ 17 Abs. 2 KGG



n.F.). Mit der Vorschrift bezweckt der Gesetzgeber ausdrücklich eine landesgesetzliche Regelung zur Ausfüllung von § 2b Abs. 3 Nr. 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG, LT-Drucks. 20/1088 S. 11).

Nach den in den zurückliegenden Monaten eingegangenen Rückmeldungen aus unseren Mitgliedsstädten und -gemeinden erfolgen kommunale Kooperationen jedoch häufig auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen. Daher müsste zur Unterstützung und umsatzsteuerrechtlichen Absicherung von Personalüberlassungen auch in diesen Kooperationsformen eine entsprechende Anwendbarkeit von § 17 Abs. 2 KGG n.F. geregelt werden.

Hierfür böte sich m.E. eine Anfügung an § 24 Abs. 2 KGG an, der um einen zweiten Satz zu ergänzen wäre:

*„Die Gemeinde, die Aufgaben nach Abs. 1 in ihre Zuständigkeit übernimmt oder durchführt, erfüllt diese Aufgaben mit eigenen Bediensteten oder Bediensteten der übrigen Beteiligten.“*

Mit einer derartigen landesgesetzlichen Regelung würden Personalüberlassungen zwischen Kommunen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage dem Wettbewerb entzogen.

Insgesamt würden wir es sehr begrüßen, wenn unsere Änderungsvorschläge und Anregungen Berücksichtigung fänden. Wir können Ihnen versichern, dass die Änderungsvorschläge dem breiten Wunsch unserer Mitgliedsstädte und -gemeinden entsprechen.

An dem Termin zur mündlichen Anhörung, am 06.02.2019 werden wir teilnehmen.

Mit freundlichen Grüßen

  
Freger  
Geschäftsführer



Maren Kirchhoff (Fachgebiet Migration und Gesellschaft, Universität Osnabrück)

## **Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN**

„Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik etc.“ (Hessischer Landtag Drucksache 20/1644)

Der zur Diskussion stehende Gesetzentwurf soll „die politische Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik nachhaltig verbessern“ (S.16). Ich gehe im Folgenden auf die konkreten Vorschläge ein, die zur Erreichung dieses Ziels formuliert werden, und bewerte diese Vorschläge im Vergleich zu den bisher geltenden Regelungen und Erfahrungen mit vergleichbaren Gremien. Im Anschluss daran erläutere ich, warum es m.E. weitergehender Maßnahmen bedarf, um die politische Teilhabe von Einwohner\*innen ohne deutsche bzw. europäische Staatsbürger\*innenschaft nachhaltig zu verbessern.

### **1) Ausländerbeiräte und Integrations-Kommissionen als Instrumente begrenzter politischer Teilhabe**

- Den Vorschlag, die **Ausländerbeiratswahlen zeitlich mit den Kommunalwahlen zusammen zu legen**, um so eine höhere Beteiligung zu erzielen, halte ich für sinnvoll. Allerdings sollten **zusätzliche Maßnahmen** ergriffen werden, um die Wahl zu stärken (u.a. eine **Wahlkampfkostenerstattung** für Listen, die kandidieren, und **Infomaterial in verschiedenen Sprachen**).
- Die **Option zur Bildung einer Integrations-Kommission, falls die Wahl eines Ausländerbeirats nicht zustande kommt** oder die Arbeit des Beirats vor Ablauf der Wahlperiode endet, erscheint mir **sinnvoll**. Dabei sollte verhindert werden, dass Ausländerbeiräte generell oder aufgrund politischer Anlässe durch Integrations-Kommissionen ersetzt werden können wie dies aktuell von zahlreichen Ausländerbeiräten befürchtet wird. Um dies sicherzustellen ließe sich die ergänzende Formulierung zu „Art. 84 der hessischen Gemeindeordnung“ um folgenden Satz erweitern: **„Dabei gilt, dass bestehende Ausländerbeiräte nicht durch Integrations-Kommissionen ersetzt werden dürfen.“** Um die bisherigen Mitspracherechte von Drittstaatler\*innen zu sichern, sollten Integrations-Kommissionen zudem damit **beauftragt** werden, **das Zustandekommen eines Ausländerbeirats in der nächsten Wahlperiode verstärkt zu unterstützen**. Eine entsprechende Formulierung ließe sich beispielsweise in §89 (4) einfügen.

**Bei der konkreten Ausgestaltung** dieser neuen optionalen Gremien **sollten** zudem **Erfahrungen mit entsprechenden Gremien aus anderen Bundesländern berücksichtigt werden**. So stellt eine Studie, die verschiedene Gremien in Nordrhein-Westfalen untersucht, fest, dass die enge institutionelle und personelle Anbindung der Integrationsräte zwar die politischen Einflussmöglichkeiten der Migrant\*innen vergrößert habe, weiterhin jedoch „exkludierende Nebeneffekte festzustellen [seien], die der angestrebten Inklusion zuwiderlaufen“ (Bausch 2013, 348). Die Autorin der Studie nennt hierfür drei Gründe: a) die Verweigerung von Anerkennung der Migrant\*innen als gleichberechtigte Akteure innerhalb der Integrationsräte, b) die zu geringe Einbeziehung in tatsächliche Entscheidungsprozesse sowie c) die Exklusion von Subgruppen.

Um eine Ausgrenzung von migrantischen Vertreter\*innen innerhalb von Integrations-Kommissionen auszuschließen, sollte darauf geachtet werden, eine Kultur zu etablieren, in der Politik auf Augenhöhe erfolgen kann. Dies könnte unterstützt werden durch **spezielle Weiterbildungsmaßnahmen** sowohl für die in den Integrationskommissionen vertretenen Mitglieder ohne Migrationserfahrung (z.B. Anti-Bias-Workshops oder machtkritische Prozessbegleitung von Arbeitsstrukturen) als auch für die vertretenen sachkundigen Einwohner\*innen (z.B. Empowerment Workshops) und durch **begleitende Maßnahmen**, die der Migrationsforscher Mark Terkessidis (2017) „Trainings on the job“<sup>1</sup> nennt. Entsprechende Maßnahmen erscheinen ebenfalls sinnvoll, um die Zusammenarbeit zwischen Ausländerbeiräten und Gemeindevertretung verbessern. Des Weiteren sollte **sichergestellt** werden, **dass die Positionen sowohl von Ausländerbeiräten als auch von Integrations-Kommissionen in kommunalen Entscheidungen eine tatsächliche Berücksichtigung finden**. Wird die Anerkennung intern verwehrt und bleiben Migrant\*innen weiterhin substantiell von einer tatsächlichen Repräsentation ausgeschlossen, so ist es überaus wahrscheinlich, dass auch diese Alternativgremien ähnliche Probleme bekommen können, langfristig migrantische Mitglieder für die Gremienarbeit zu gewinnen<sup>2</sup>.

Eine Maßnahme, um „eine tatsächliche Pluralität der ausländischen Einwohner“ (Gesetzesentwurf §89) innerhalb der Integrations-Kommissionen sowie der Ausländerbeiräte sicherzustellen, könnte in der ergänzenden Stärkung migrantischer Selbstorganisationen bestehen.

- Die **Bildung eines Ausländerbeirats bzw. einer Integrations-Kommission, falls keine Ausländerbeirat zustande kommt, verpflichtend** zu machen halte ich im Vergleich zur bisherigen Regelung für eine **gute Maßnahme**.

Insgesamt zielen die bisherigen Vorschläge darauf, die Beteiligung vor allem quantitativ zu erhöhen. Dies kann je nach Umsetzung ggf. auch qualitativ zu leichten Verbesserungen führen. Es bleibt jedoch fraglich, ob sich die politische Teilhabe von Drittstaatler\*innen in Hessen hierdurch tatsächlich umfassend und nachhaltig verbessern wird. **Für eine wirkungsvolle Problembeseitigung sind m.E. umfassendere Änderungen notwendig.**

## 2) Nachhaltigen Verbesserung der politischen Teilhabe durch kommunales Wahlrecht

Betrachtet man das Problem der politischen Teilhabe aus demokratietheoretischer Perspektive, so zeigt sich, dass die aktuellen Regelungen in Hessen und Deutschland durch ein **demokratisches Defizit** gekennzeichnet sind. Grundlegend für diese Diagnose ist das Kriterium der politischen Betroffenheit, wie der politische Philosoph Rainer Bauböck unterstreicht:

„Ob jemand von den politischen Entscheidungen in einem Land betroffen ist, hängt in erste Linie davon ab, ob er oder sie langfristig dort aufhält und nicht vom inländischen oder ausländischen Pass. Niedergelassene Ausländer sind ebenso Rechtsunterworfenen wie Einheimische und sollten daher auch in der Rechtssetzung präsent sein. Eine vorsichtiger [...] Schlussfolgerung lautet: Sie dürfen zumindest auf lange Sicht nicht ausgeschlossen sein.“ (Bauböck 2003, 2).

<sup>1</sup> Terkessidis (2017) weist darauf hin, dass die langfristige Einfluss aus zeitlich begrenzten Seminaren gering ist und schlägt vor, „kollaborative Beratungen vor Ort mit Bezug auf konkrete Aufgaben und Arbeitsroutinen“ zu etablieren (ebd., 60).

<sup>2</sup> Dies drückte sich auch in mehrere Interviews aus, die im Rahmen der o.g. Studie geführt wurden. Zahlreiche migrantische Vertreter\*innen hatten geäußert, sich aufgrund ihrer „enttäuschenden Erfahrung im Hinblick auf die Wirksamkeit der Gremien nicht noch einmal um einen Sitz in einem solchen Gremium [zu] bewerben“ (Bausch 2013, 354).

Verschiedene sozialwissenschaftliche Analysen betonen, dass entsprechende Forderungen nicht rein normativ, sondern auch symbolisch und funktional begründet sind. Sie signalisieren, dass Migrant\*innen gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft sind und stärken zugleich die demokratische Zivilgesellschaft und gesellschaftliche Kohäsion (Cyrus und Vogel 2007, 13-18; Roth 2017, 243).

Das diagnostizierte demokratische Defizit kann zum einen durch den erleichterten Zugang bzw. einem Rechtsanspruch auf Staatsbürger\*innenschaft (vgl. hierzu Cyrus und Vogel 2007, 20/21) verringert werden. Eine effektive Behebung des Defizits kann nur durch die zusätzliche **Einführung eines (kommunalen) Wahlrechts** für Einwohner\*innen, die weder über die deutsche noch die europäische Staatsbürger\*innenschaft verfügen erreicht werden (Bauböck 2003, 18). Die Ausdehnung politischer Wahlrechte wird in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1970ern/1980ern u.a. von Migrant\*innen-Organisationen gefordert. Auch der Europarat und die Europäische Kommission empfehlen seit langem die Einführung eines kommunalen Wahlrechts (siehe Council of Europe 1992 und Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003). Dies ist gegenwärtig in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gängige Praxis<sup>3</sup>. Norbert Cyrus und Dita Vogel stellten 2007 auf Grundlage eines 3-jährigen europaweiten vergleichenden Forschungsprojekts fest: „Die Erfahrungen zeigen [...], dass Partizipationsmöglichkeiten auch Zuwanderer, die ansonsten politisch nicht integriert bleiben, zur politischen Partizipation motivieren können [...] und insofern die politische Integration befördern.“ (Cyrus und Vogel 2007, 26).

In Deutschland sind entsprechende Reformen bisher nicht erfolgt, obgleich auch entsprechende Forderungen von verschiedenen Seiten immer wieder aufgebracht werden. 2007 sprach sich etwa die ehemalige Frankfurter Oberbürgermeisterin Petra Roth sich für ein kommunales Wahlrecht für alle aus, nachdem etwa 1/3 der Frankfurter Stadtgesellschaft von der Wahl zur Oberbürgermeister\*in ausgeschlossen gewesen war<sup>4</sup>. Im September 2019 wurde die Forderung nach einem kommunalen Wahlrecht für Migrant\*innen durch den Vorsitzenden des Bundeszuwanderungs- und Integrationsrates (BZI) Lajos Fischer erneut bekräftigt,<sup>5</sup> und auch die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di unterstreicht in einer laufenden Kampagne: „Die generelle Einführung des kommunalen Wahlrechts wäre ein erster Schritt hin zu mehr Partizipation“<sup>6</sup>.

Ein Grund für das Ausbleiben entsprechender Reformen in der Bundesrepublik Deutschland liegt darin, dass es für eine Einführung einer entsprechenden kommunalen Wahlrechtsregelung einer verfassungsrechtlichen Änderung auf Bundesebene bedarf. Ende der 1980er gab es in Hessen sowie Schleswig-Holstein Vorstöße, ein kommunales Wahlrecht für ausländische Einwohner\*innen einzuführen. Diese wurden nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Oktober 1990 jedoch aufgegeben, da dieses urteilte, die Einführung widerspreche Art. 28 Abs 1 Satz 2 GG. Dabei betonte das BVerfG jedoch explizit: „Daraus folgt nicht, dass die derzeit im Bereich der Europäischen Gemeinschaften erörterten Einführung eines Kommunalwahlrechts für Ausländer nicht Gegenstand einer nach Art. 79 Abs 3 GG zulässigen Verfassungsänderung sein kann.“

<sup>3</sup> Ein besonders weitreichende Regelung findet sich in Irland. Hier verfügen alle Einwohner\*innen unabhängig vom Aufenthaltsstatus nach sechsmonatiger Aufenthaltsdauer über das aktive und passive Wahlrechts (Cyrus und Vogel 2008, 26).

<sup>4</sup> [https://www.journal-frankfurt.de/journal\\_news/Panorama-2/OB-Roth-will-Wahlrecht-fuer-Nicht-EU-Auslaender-399.html](https://www.journal-frankfurt.de/journal_news/Panorama-2/OB-Roth-will-Wahlrecht-fuer-Nicht-EU-Auslaender-399.html)

<sup>5</sup> <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/integrationsbeiraete-fordern-kommunales-wahlrecht-fuer-migranten-a-1286843.html>

<sup>6</sup> <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/politikfelder/migrationspolitik/wahlrecht-fuer-alle/++co++3b2fd2f2-8cd2-11e7-b8d3-525400423e78>

### **Fazit: Politische Teilhabe durch Inklusion und Sensibilisierung fördern**

Die **vorgeschlagenen Gesetzesänderungen** können zusammen **mit den oben genannten Maßnahmen** zu einer **leichten Verbesserung der politischen Teilhabe** von Drittstaatler\*innen in Hessen führen. Die **tatsächliche Lösung**, um die politische Teilhabe nachhaltig zu verbessern, liegt m.E. jedoch in der **Einführung eines kommunalen Wahlrechts**. Hierfür bedarf es wie dargestellt einer **Gesetzesinitiative auf Bundesebene**. Für die Ausarbeitung eines entsprechenden Entwurfs kann auf die umfassenden Erfahrungen in anderen europäischer Mitgliedsstaaten sowie wissenschaftliche Reflektionen (siehe Bauböck 2003, Cyrus und Vogel 2007, Terkessidis 2017) zurück gegriffen werden. Die in dieser Stellungnahme genannten Weiterbildungen und begleitenden Maßnahmen würde ich auch in diesem Fall empfehlen.

### **Literatur**

Bauböck, Rainer 2003. Wessen Stimme zählt? Thesen über Demokratische Beteiligung in der Einwanderungsgesellschaft. IWE-Working Paper Nr. 35. Wien: Forschungsstelle für Institutionellen Wandel und Europäische Integration (IWE).

Bausch, Christiane 2013: Eine Inklusionsmaßnahme und ihre Exklusionseffekte: Die politische Repräsentation von Migranten in Ausländer- und Integrations-(bei)räten, in: Iulia-Karin Patrut und Herbert Uerlings (Hrsg.), Inklusion/Exklusion und Kultur. Theoretische Perspektiven und Fallstudien von der Antike bis zur Gegenwart, Köln: Böhlau, 341 – 356.

Council of Europe 1992: Convention on the Participation of Foreigners in Public Life, 5.II.1992, ETS 144, Strasbourg: Council of Europe.

Cyrus, Norbert und Dita Vogel 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Begründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten. Oldenburg: POLITIS.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003: Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung. KOM (200) 757 endgültig. Brüssel. Kommission der EG.

Roth, Roland 2017: Politische Partizipation von Migrantinnen und Migranten, [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/5\\_2017/FWS\\_5\\_17\\_Politische\\_Partizipation\\_von\\_Migrantinnen\\_und\\_Migranten\\_R.\\_Roth.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2017/5_2017/FWS_5_17_Politische_Partizipation_von_Migrantinnen_und_Migranten_R._Roth.pdf) [27.01.2020].

Terkessidis, Mark 2017: Nach der Flucht. Neue Ideen für die Einwanderungsgesellschaft. Stuttgart: Reclam.