

Begründung

A. Allgemeines

Dieser Gesetzentwurf dient vor allem der Umsetzung der im Regierungsprogramm 2003 vorgesehenen Veränderungen im kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrecht. Ergänzend werden einzelne Bestimmungen der allgemeinen Kommunalverfassung und des Kommunalwahlrechts entsprechend den Bedürfnissen der kommunalen Praxis optimiert.

I. Schwerpunkte im kommunalen Haushaltsrecht

1. Einführung der Wahlfreiheit zwischen zwei Haushalts- und Rechnungssystemen

Anfang der 1990er Jahre haben die Kommunen in Deutschland eine Reform der Kommunalverwaltungen eingeleitet, die darauf abgezielt, die Steuerung der Kommunalverwaltung von der herkömmlichen Bereitstellung von Ausgabeermächtigungen und Personalstellen umzustellen auf eine Steuerung nach Zielen für die kommunalen Dienstleistungen.

Strukturelemente für die vollständige Realisierung dieser neuen Verwaltungssteuerung sind

- die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte,
- die Dezentralisierung der Bewirtschaftungskompetenz für den Einsatz von Personal und Sachmitteln,
- die Budgetierung der bereitgestellten personellen und sächlichen Ressourcen nach Fachbereichen,
- die Zusammenführung von Aufgabenverantwortung und Ressourcenverantwortung,
- die Kosten- und Leistungsrechnung über die bisherigen sog. kostenrechnenden Einrichtungen hinaus nach Bedarf in weiteren Verwaltungsbereichen,
- die Entwicklung von Kennzahlen über Kosten und Qualität der Verwaltungsleistungen für Steuerungszwecke,
- Einführung eines Berichtswesens für die periodische Information über die Zielerreichung als Grundlage für Steuerungsmaßnahmen,
- die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie der Vermögens- und Kapitalposition zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune,
- die Zusammenfassung des Jahresabschlusses der Kommune mit den Jahresabschlüssen der aus dem Kommunalhaushalt ausgegliederten rechtlich selbständigen und unselbständigen Einheiten und Gesellschaften zu einem Gesamtabchluss, mit dem Rechnung über alle Aktivitäten der Kommunen gelegt wird.

Das herkömmliche zahlungsorientierte kommunale Haushalts- und Rechnungswesen stellt für eine in dieser Weise veränderte Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft die erforderlichen Informationen über das Ressourcenaufkommen und den Ressourcenverbrauch nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit für eine grundlegende Reform des kommunalen Haushalts-

rechts.

Die Haushaltsrechtsreform wurde eingeleitet mit der Aufnahme einer Experimentierklausel in die HGO (§ 133). Seit 1995 erprobt eine große Anzahl von Kommunen - jeweils mit Ausnahmegenehmigung - neue Modelle zur Steuerung der Kommunalverwaltung. Da die Kommunen durchweg über positive Erfahrungen berichtet haben, wurde schon im Juli 1996 die Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) geändert. Wesentlicher Gegenstand der Rechtsänderung war die weitere Flexibilisierung der Haushaltsführung durch Ausweitung der Möglichkeiten bei der Zweckbindung von Einnahmen und der Deckungsfähigkeit sowie der Übertragbarkeit von Ausgabeansätzen. Eine weitere Modernisierung der GemHVO ist im Juli 2002 vorgenommen worden. Mit diesem zweiten Schritt wurde die ebenfalls von einer großen Zahl von Kommunen erfolgreich erprobte „Budgetierung“ als weitere Möglichkeit der flexiblen Haushaltsführung allgemein zugelassen und der Anwendungsbereich der Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit ausgeweitet.

Nachdem die Innenministerkonferenz am 21. November 2003 Musterentwürfe für die notwendigen Rechtsvorschriften für ein neues Gemeindehaushaltsrecht gebilligt hat, soll es - entsprechend der Ankündigung im Regierungsprogramm 2003 bis 2008 - in hessisches Landesrecht umgesetzt werden. In die Musterentwürfe sind die Erfahrungen aus kommunalen Pilotprojekten in mehreren Bundesländern eingeflossen. Das gemeinsame Pilotprojekt der Landkreise Lahn-Dill und Darmstadt-Dieburg sowie der Stadt Dreieich hat in seiner Ausrichtung auf die Anwendung der Grundsätze für die kaufmännische doppelte Buchführung wesentliche Impulse gegeben.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene umfassende Reform des Gemeindehaushaltsrechts besteht aus der

1. Einführung eines Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung (Doppik) und der
2. Weiterentwicklung des bisherigen Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der Verwaltungsbuchführung (Kameralistik).

Die haushaltsrechtlichen Grundsatzregelungen sollen für beide Systeme des Haushalts- und Rechnungswesens im Sechsten Teil der HGO verankert werden. Dazu gehört das Wahlrecht der Kommune, sich für eines der beiden Systeme entscheiden zu können (vgl. § 92 Abs. 3). Der Erste Abschnitt „Haushaltswirtschaft“ wird künftig in drei Titel gegliedert. Die gemeinsamen Vorschriften sind im Ersten Titel enthalten. Die Vorschriften für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung sind im Zweiten Titel, die für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung im Dritten Titel zusammengefasst.

Für die detaillierten Regelungen des Haushalts- und Rechnungswesens sollen Rechtsverordnungen erlassen werden. Die Weiterentwicklung der Kameralistik erfordert Änderungen in der bestehenden Gemeindehaushaltsverordnung; die dafür notwendigen Verordnungsermächtigungen liegen bereits vor, wurden in der Vergangenheit zum Teil aber wegen fehlenden Regelungsbedarfs nicht in Anspruch genommen (z.B. § 154 Abs. 3 Nr. 4 HGO betr. Vermögensrechnung). Für die Regelungen des Haushalts- und Rechnungswesens auf der Grundlage der doppelten Buchführung soll daneben eine eigenständige Gemeindehaushaltsverordnung erlassen werden

(GemHVO-Doppik). Dies hat den Vorteil, dass die praktische Arbeit mit diesen Rechtsvorschriften wesentlich erleichtert wird. Die Alternative, beide Systeme in einer Rechtsverordnung zu regeln, sollte wegen der damit verbundenen eingeschränkten Praktikabilität bei der Rechtsanwendung nicht in Betracht gezogen werden.

Nachfolgend werden die Grundzüge der beiden Haushalts- und Rechnungssysteme erläutert.

2. Haushalts- und Rechnungswesen mit doppelter Buchführung

Die neuen Regelungen orientieren sich im Wesentlichen an den bekannten Regelungen für die Haushaltsplanung und den Haushaltsvollzug und an den kaufmännischen Standards des Handelsgesetzbuches unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung. Dabei werden wichtige kommunale Besonderheiten berücksichtigt, indem vom Inhalt der handelsrechtlichen Vorschriften abgewichen wird.

Die kaufmännischen Erfolgsgrößen Aufwand und Ertrag sind im neuen kommunalen Rechnungswesen der zentrale Rechnungsstoff und werden neutral als Ergebnisgrößen bezeichnet.

Der Haushalt bleibt das zentrale Steuerungs- und Rechenschaftsinstrument in der kommunalen Haushaltswirtschaft. Wie im heutigen Verwaltungs- und Vermögenshaushalt wird es auch künftig „laufende“ Ausgaben und Investitionsausgaben geben. Der Ressourcenverbrauch (Aufwendungen) und das Ressourcenaufkommen (Erträge) werden im Ergebnishaushalt abgebildet. Bei einem dauerhaft ausgeglichenen Ergebnishaushalt kann die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde im Allgemeinen als sichergestellt angesehen werden. Die Einzahlungen und Auszahlungen sowie der erforderliche Kreditbedarf für die Finanzierung der Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen werden im Finanzhaushalt ausgewiesen. Der Finanzhaushalt gibt Auskunft über die Eigenfinanzierungsfähigkeit der Gemeinde und ist neben dem Ergebnishaushalt eine wichtige Informationsquelle zur Beurteilung der finanziellen Situation. Die im Haushaltsplan künftig abzubildenden aggregierten Produkte stellen die Verbindung zwischen dem Ressourcenverbrauch und den damit angestrebten Zielen und Wirkungen dar. Die produktorientierte Gliederung soll deshalb das führende und verbindliche Gliederungsprinzip für den Gemeindehaushalt sein und die Budgetbildung zulassen. Die Gemeinde soll selbst darüber entscheiden, ob sie ihren Haushalt nach Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gliedert.

Die Regelungen über den Haushaltsausgleich knüpfen folgerichtig an den Ressourcenverbrauch an. Das bedeutet, dass grundsätzlich die Aufwendungen durch Erträge derselben Rechnungsperiode auszugleichen sind. Viele Gemeinden werden den Haushaltsausgleich auf dieser Grundlage zunächst nicht erreichen können. Die Veranschlagung und ergebniswirksame Verbuchung von zusätzlichen Aufwendungen wie z.B. Abschreibungen auf sämtliche Vermögensgegenstände und Rückstellungen (insbesondere für Beamtenpensionen), die im derzeitigen Haushaltsrecht nicht vorgegeben sind, werden zwangsläufig zu Haushaltsfehlbeträgen führen bzw. bereits bestehende Fehlbeträge erhöhen, weil viele Gemeinden gegenwärtig schon ihre „kameralen“ Haushalte nicht ausgleichen können. Für den periodengerechten Haus-

haltsausgleich notwendige Ertragssteigerungen, z.B. durch Festlegung kostendeckender Leistungsentgelte und Anhebung der Steuerhebesätze, werden sich nur sukzessive über einen längerfristigen Zeitraum realisieren lassen. Die Kommunalaufsichtsbehörden werden dies im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren in jedem Einzelfall berücksichtigen.

Im Mittelpunkt des kommunalen Rechnungswesens stehen die klassischen Bestandteile des kaufmännischen Rechnungswesens, die Bilanz und die Gewinn- und Verlustrechnung. Dabei wird die Gewinn- und Verlustrechnung neutral als Ergebnisrechnung bezeichnet, weil die kommunale Haushaltswirtschaft nicht wie die Privatwirtschaft auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, sondern auf die Deckung des Bedarfs des örtlichen Gemeinwesens.

Diese beiden Rechnungsbestandteile werden für die Gemeinde um eine weitere zahlungsorientierte Rechnung, die Finanzrechnung, ergänzt. Die Notwendigkeit dieser Finanzrechnung ergibt sich aus den besonderen Anforderungen an die öffentliche Haushaltsplanung und Rechenschaftslegung, die sich mit Blick auf größtmögliche Transparenz in der öffentlichen Finanzwirtschaft auch auf die Einzahlungen und Auszahlungen zu erstrecken haben.

Die Regelungen für die Bilanzierung orientieren sich an den bekannten kaufmännischen Normen, wobei kommunale Besonderheiten in den Strukturen der Bilanz und der Ergebnisrechnung berücksichtigt werden. Dies betrifft z.B. die Darstellung des Eigenkapitals, der Rückstellungen, der Erträge aus Entgelten für Leistungen sowie der Erträge aus den Gemeindesteuern.

Der Jahresabschluss für den Kernhaushalt der Gemeinde soll ergänzt werden durch einen kommunalen Gesamtabschluss, in dem der Jahresabschluss der Gemeinde mit den Jahresabschlüssen der ausgegliederten Vermögensmassen (z.B. Eigenbetriebe, Gesellschaften) die ein doppeltes Rechnungswesen anwenden, zusammengeführt wird. Erst der kommunale Gesamtabschluss vermittelt ein zutreffendes und vollständiges Bild über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde. Auch der Gesamtabschluss ist durch einen Bericht zu erläutern und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Als zusätzliches Instrument für die Steuerung des Verwaltungshandelns soll eine Kosten- und Leistungsrechnung geführt werden. Deren konkrete Ausgestaltung soll jede Gemeinde nach ihren individuellen Bedürfnissen selbst bestimmen.

3. Haushalts- und Rechnungswesen mit Verwaltungsbuchführung

Das bisherige Haushalts- und Rechnungswesen mit einer Verwaltungsbuchführung (Kameralistik) soll mit Blick auf das Reformziel, die Haushaltswirtschaft von der Darstellung des reinen Geldverbrauchs auf die Darstellung des umfassenderen Ressourcenverbrauchs umzustellen, weiter entwickelt werden. Damit für die beiden Wahlformen (Doppik/Kameralistik) keine gravierenden unterschiedlichen finanz-

wirtschaftlichen Anforderungen bestehen, ist - wie bei der Doppik - eine vollständige Darstellung des Ressourcenverbrauchs vorgesehen.

Im Haushaltsplan und in der Haushaltsrechnung sind - wie bisher - Einnahmen und Ausgaben nachzuweisen, wobei die wesentlichen Ertrags- und Aufwandpositionen einzubeziehen sind.

Der Haushaltsplan soll ebenfalls eine Budgetstruktur aufweisen und in der Darstellung auf Produkte ausgerichtet sein. In der Konsequenz daraus gibt der Haushaltsplan Informationen über die Produkte und Verwaltungsleistungen.

Das Sachvermögen soll vollständig erfasst und seine Wertminderung durch Nutzung in Form der Abschreibungen rechnungsmäßig dargestellt werden.

Die Abschreibungen müssen künftig zur vollständigen Darstellung des mit der Leistungserstellung verbundenen Ressourceneinsatzes über die derzeit schon bestehenden Verpflichtungen hinaus (insbesondere für die sog. kostenrechnenden Einrichtungen) vollständig ermittelt und dem Vermögenshaushalt zugeführt werden. Zu diesem Zweck ist die bisherige Haushaltsrechnung zu einer Vollvermögensrechnung auszubauen.

Die Verpflichtung zum Ansatz von Rückstellungen wird eingeführt sowohl für Zwecke des Verwaltungshaushalts (z.B. Pensionsrückstellungen) als auch für Zwecke des Vermögenshaushalts (z.B. Sanierung von Altlasten).

Da die Abschreibungen und Rückstellungen rechnungsmäßig darzustellen sind, müssen sie zwangsläufig in den Haushaltsausgleich einbezogen werden. Die Auswirkungen verschlechtern wie im doppischen Haushalts- und Rechnungswesen das Ergebnis. Insofern wird auf die entsprechenden Ausführungen hierzu verwiesen.

Der bisherigen Jahresrechnung ist eine neue Vermögensrechnung beizufügen. In der Vermögensrechnung sind außer dem Geldvermögen und den Schulden auch das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen der Gemeinde auszuweisen.

Die praktische Umsetzung der Reform des Gemeindehaushaltsrecht allein führt nicht automatisch zu einer größeren Wirtschaftlichkeit, sie öffnet auch keine neuen finanziellen Spielräume. Das neue Haushaltsrecht ist vielmehr ein Instrument, das bei konsequenter Umsetzung im Kontext mit einer sachgerechten Aufbau- und Ablauforganisation in der Kommunalverwaltung zu einer größeren Wirtschaftlichkeit in der Aufgabenerfüllung führen kann. Voraussetzung dafür ist der feste Wille der Kommunalpolitik und der Kommunalverwaltung, die zusätzlichen Informationen über die Ressourcenverbräuche auch in der gebotenen Weise bei den zu treffenden Entscheidungen, insbesondere im Hinblick auf die strategische Ausrichtung der kommunalen Aufgabenerfüllung, zu berücksichtigen.

Anlagen

Diesem Gesetzentwurf sind als Anlagen beigelegt ein Entwurf für die neue Gemeindehaushaltsverordnung - Doppik - (**Anlage 1**) und der Entwurf einer Verordnung zur Änderung der bestehenden Gemeindehaushaltsverordnung - Kameralistik - (**Anlage**

2). Sie geben den aktuellen Bearbeitungsstand wieder und sollen über die vorgesehenen detaillierten Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts informieren. Sie sind aufgrund der Entscheidungen des Landtags entsprechend weiter zu entwickeln. Vor dem Erlass dieser Verordnungen wird eine Anhörung nach dem „Beteiligungsgesetz“ durchgeführt.

II. Schwerpunkte im kommunalen Wirtschaftsrecht

1. Subsidiaritätsklausel

Mit dem Gesetzentwurf soll im öffentlichen Interesse und im Interesse der Privatwirtschaft eine durch den öffentlichen Auftrag nicht gerechtfertigte wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden verhindert werden. Dem Vorbild anderer Bundesländer folgend darf die Gemeinde sich künftig wirtschaftlich nur betätigen, wenn die geforderte Leistung nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erbracht werden kann. Bei Anwendung der neuen Subsidiaritätsklausel sind im Rahmen des Wirtschaftlichkeitsvergleichs auch die Qualität der Leistung, ihre Zuverlässigkeit sowie soziale Komponenten zu berücksichtigen. Die Gemeinde hat insoweit einen Beurteilungsspielraum. Bei der Entscheidung für eine kommunalwirtschaftliche Betätigung sind die Gründe eingehend darzustellen. Deshalb wird eine vorherige Markterkundung gesetzlich vorgeschrieben.

Anders als im bisherigen Recht wird nicht mehr auf die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens abgestellt, sondern in einem umfassenden Sinn auf die wirtschaftliche Betätigung. Damit ist künftig grundsätzlich jede kommunalwirtschaftliche Betätigung qualitativ an den Zulassungsvoraussetzungen des § 121 Abs. 1 HGO n.F. zu messen. Hier lagen in der Vergangenheit die meisten Problemfälle im Interessenwiderstreit zwischen der Kommunalwirtschaft und den privaten Anbietern.

Der Bestandsschutz wird durch eine Stichtagsregelung gesichert.

2. Lockerung des Örtlichkeitsprinzips

Die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten der Kommunen werden an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst, die durch die Einführung von Wettbewerb in den bisherigen Monopolbereichen verursacht sind. Die örtlichen Beschränkungen werden zu Gunsten der kommunalen Unternehmen gelockert. „Verbundene Leistungen“, die im Wettbewerb üblich sind, werden unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.

3. Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten

Die Gemeinden werden zur Erstellung von Beteiligungsberichten verpflichtet, um die Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten von Gemeindevertretung und Öffentlichkeit zu stärken. Die Informationspflichten der Vertreter des Gemeindevorstands in den kommunalen Unternehmen gegenüber dem Gemeindevorstand werden präzisiert.

4. Änderung des Eigenbetriebsgesetzes

Einige Vorschriften des Eigenbetriebsgesetzes werden, Bedürfnissen der Praxis entsprechend, vereinfacht oder den Gegebenheiten des kommunalen Haushaltsrechts angepasst.

III. Erweiterung der Prüfungsbefugnisse der überörtlichen Prüfungsbehörde

Der überörtlichen Prüfungsbehörde wird die Möglichkeit eröffnet, Prüfungen in den kommunalen Unternehmen vorzunehmen. Außerdem sollen künftig in besonders begründeten Fällen Einzelfallprüfungen möglich sein. Das gilt vor allem für Prüfungen beim Landeswohlfahrtsverband Hessen oder beim Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main; diese Verbände sind mit den Städten, Gemeinden und Kreisen nur sehr beschränkt vergleichbar. Auch sonstige singuläre Großeinrichtungen auf kommunaler Ebene können betroffen sein. In Zukunft soll darüber hinaus die Prüfung durch eigenes Personal des Rechnungshofs möglich sein, um so die Qualität der Prüfungsergebnisse weiter zu steigern.

IV. Schwerpunkte im Bereich der allgemeinen Kommunalverfassung und des Kommunalwahlrechts

1. Vertretungskörperschaften

Die 1976 in die Kommunalverfassung eingeführte - bundesweit einmalige - Regelung in § 36a Abs. 1 Satz 4 HGO/§ 26a Abs. 1 Satz 4 HKO „belohnte“ jede (kleine) Partei oder Wählergruppe, der es gelang, die 5 %-Hürde zu überspringen und in die Vertretungskörperschaft einzuziehen, mit dem Fraktionsstatus. Im Extremfall billigte sie sogar einem einzelnen Gemeindevertreter oder Kreistagsabgeordneten Fraktionsstatus zu („Ein-Personen-Fraktion“).

Nach den Erfahrungen aus den allgemeinen Kommunalwahlen vom März 2001 - erstmals unter (vollständigem) Verzicht auf die 5%-Hürde, also auf ein Mindestquorum für die Teilnahme an der Sitzverteilung (§ 22 Abs. 2 KWG a.F.) - ist die Streichung der bisherigen Vorschrift über die Bildung von Fraktionen kraft Gesetzes in § 36a Abs. 1 Satz 4 HGO/§ 26a Abs. 1 Satz 4 HKO angezeigt. Allein in die Gemeindevertretungen sind 129 Ein-Personen-Fraktionen eingezogen. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main setzt sich in der laufenden Kommunalwahlperiode aus 10 Fraktionen zusammen, darunter drei Ein-Personen-Fraktionen, einer Zwei-Personen-Fraktion, einer Drei-Personen-Fraktion und zwei Vier-Personen-Fraktionen. Die Verleihung des Fraktionsstatus an die sog. Einzelkämpfer(innen) erschwert wegen der damit verbundenen besonderen Rechte (vgl.

z.B.

§§ 50 Abs. 2 Satz 2, 62 Abs. 4 Satz 2 HGO) eine effiziente parlamentarische Arbeit erheblich. Schon bei der Kommunalverfassungsnovelle 1999 hat die Landesregierung die Regelung des § 36a Abs. 1 Satz 4 HGO/§ 26a Abs. 1 Satz 4 HKO nur beibehalten wollen, weil in ihrem Gesetzentwurf vom 21.9.1999 (LT-Drs. 15/425 S. 24/25) lediglich die Absenkung der Sperrklausel auf 3% - nicht aber auf 0% - vorgesehen war. Die Abschaffung der Ein-Personen-Fraktion ist ein zentraler Punkt im „Erfahrungsbericht und Forderungskatalog Kommunalwahlen 2001“ des Hessischen Städte- und Gemeindebundes vom Dezember 2001 (HSGZ 2002 S. 46, 49).

Eine weitere Steigerung der kommunalparlamentarischen Arbeits- und Funktionsfähigkeit ist möglich, wenn die Gemeindevertretungen und Kreistage Verkleinerungsbeschlüsse nach § 38 Abs. 2 HGO/§ 25 Abs. 2 HKO fassen. Je niedriger die Zahl der zu vergebenden Mandate ist, desto höher ist die faktische, rein mathematisch begründete Hürde für die Teilnahme an der Sitzverteilung.

2. Erfahrungen mit dem neuen Wahlrecht

Das durch das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999 (GVBl. 2000 I S. 2) eingeführte neue Kommunalwahlsystem ist am 18. März 2001 erstmals praktiziert worden. Die Wählerinnen und Wähler haben - nach entsprechender Vorarbeit durch die Parteien und Wählergruppen, die Wahlbehörden, die Kommunen und ihre Spitzenverbände sowie die Landesregierung und die Medien - in beträchtlichem Umfang von den vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten, die mit dem Kumulieren und Panaschieren verbunden sind, Gebrauch gemacht (Hessisches Statistisches Landesamt: Kumuliert und panaschiert - die Kommunalwahlen in Hessen 2001, Juli 2001). Das neue Wahlrecht ist insgesamt, also auch von den Wahlvorschlagsträgern sowie den Wahlorganen und -behörden, gut angenommen und umgesetzt worden (Adrian/Heger: Erfahrungsbericht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes e.V., Sonderdruck HSGZ Dezember 2001).

Ungeachtet dessen hat sich in Details Änderungs- und Verbesserungsbedarf gezeigt, dem mit Regelungsvorschlägen zum Kommunalwahlgesetz Rechnung getragen werden soll. Weitergehender Änderungsbedarf wird im sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Novellierung der Kommunalwahlordnung angegangen, die sich an das Gesetzgebungsverfahren anschließen soll.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

- Die Bildung und Besetzung der Wahlorgane wird vereinfacht: Der besondere Wahlleiter und sein besonderer Stellvertreter werden auf unbestimmte Zeit bestellt; die Bestellung kann widerrufen werden. Wahlvorsteher und Stellvertreter müssen nicht aus dem Kreis der Wahlberechtigten rekrutiert werden, so dass verstärkt Beschäftigte der Gemeindeverwaltungen herangezogen werden können.
- Wahlvorschläge müssen künftig von den Vertrauenspersonen unterzeichnet werden, die von der Mitglieder- oder Vertreterversammlung benannt werden, die

auch den Wahlvorschlag aufstellt; bislang genügt die Unterzeichnung durch fünf Wahlberechtigte ohne jede organisationsinterne Legitimation.

- Auf dem Stimmzettel für die Kreistagswahl und die Wahl der Gemeindevertretungen wird für jeden Bewerber zusätzlich die Gemeinde bzw. der nach § 12 Satz 4 der Hessischen Gemeindeordnung benannte Gemeindeteil der Hauptwohnung aufgenommen, sofern die jeweilige Vertretungskörperschaft dies spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Wahlzeit beschließt.
- Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Wahlscheines werden auch formell vollständig an das Bundeswahlrecht angepasst.

3. Erfahrungen aus Wahlprüfungsverfahren

Die Gültigkeit von allgemeinen Kommunalwahlen sowie von Direkt- und Ausländerbeiratswahlen war in jüngster Zeit mehrfach Gegenstand von Verwaltungsstreitverfahren.

Die Entscheidungen sind in der Öffentlichkeit teilweise kritisiert worden, weil sie strikt formale Anforderungen an die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen gestellt haben, die in der Praxis nicht oder nur schwer erfüllt werden können. Dies gilt beispielsweise für die Modalitäten der Beantragung eines Wahlscheins oder der Abgabe einer Versicherung an Eides Statt zur Briefwahl (VG Frankfurt am Main, Urteil vom 12. September 2003 - 7 E 2628/02 (V) -: Ausländerbeiratswahl Maintal; Hess. VGH, Urteil vom 12. Juni 2003 - 8 VE 2250/02 -: Gemeindewahl Volkmarssen). Darüber hinaus ist im Zusammenhang mit der Einreichung von zwei Wahlvorschlägen durch eine Partei eine weitergehende Einbeziehung von Partei- und Satzungsrecht in die wahlrechtliche Entscheidung über die Zulassung von Wahlvorschlägen gefordert worden, die die Aufklärung parteiinterner Auseinandersetzungen in die Sphäre der Wahlorgane transportiert und damit die Gültigkeit der gesamten Wahl mit einem hohen Risiko befrachtet (VG Darmstadt, Urteil vom 20. November 2003 - 3 E 1339/01 (2) -: Kreistagswahl Bergstraße).

Schließlich haben sich Verwaltungsgerichte mit Sachverhalten befasst, die im Ergebnis als eine die Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigende unzulässige Wahlbeeinflussung bewertet werden können; in einem der beiden Fälle ist die Direktwahl eines Oberbürgermeisters für ungültig, im zweiten Fall für gültig erklärt worden (Hess VGH, Urteil vom 29. November 2001 - 8 UE 380/00 -; BVerwG, Urteil vom 8. April 2003 - 8 c 14.02 -: Direktwahl Bad Homburg; Hess. VGH, Urteil vom 10. Juli 2003 - 8 UE 2947/01 -: Direktwahl Darmstadt).

Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren, zu denen sowohl Verstöße gegen das Kommunalwahlgesetz und die Kommunalwahlordnung einerseits als auch gegen die verfassungsmäßigen Wahlrechtsprinzipien andererseits gehören, müssen zur vollständigen oder wenigstens teilweisen Ungültigkeit der Wahl führen, wenn und soweit sie mit einer hinlänglichen Wahrscheinlichkeit zu einer anderen Sitzverteilung oder bei der Direktwahl zu einem anderen Wahlsieger geführt hätten. Verwaltungsgerichtliche Ungültigkeitserklärungen von Wahlen bieten danach zu-

nächst lediglich Veranlassung, Wahlbehörden und -organe, aber auch Parteien, Wählergruppen und Bewerber - insbesondere wenn sie gleichzeitig Amtsträger sind - an ihre hohe Verantwortung bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen zu erinnern. Wahlrecht ist in einer repräsentativen Demokratie das Instrument zur Umsetzung des Prinzips der Volkssouveränität. Aufgrund dieser fundamentalen Bedeutung ist das Wahlrecht in weit höherem Maße als andere Rechtsgebiete „Formalrecht“. Dies verlangt von allen Beteiligten höchste Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit auch bei solchen Anforderungen, die gelegentlich als nachrangige bürokratische Formalien oder theoretische Prinzipien missverstanden werden. Insbesondere verbietet das Prinzip der Freiheit und Gleichheit der Wahl - wenn auch unter den Bedingungen des Wettbewerbs - unlautere Einwirkungen auf die Wählerwillensbildung; besondere Anforderungen sind in diesem Zusammenhang an Wahlkampfaktionen und Einflussnahmen durch Amtsträger zu stellen.

Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird vor diesem Hintergrund nur dort gesehen, wo das derzeitige Regelwerk Gelegenheit zu Missdeutungen bietet, oder wo die grundsätzlich objektive Zielrichtung der Wahlprüfung - die Gewährleistung der „richtigen“ Zusammensetzung der Vertretungskörperschaft bzw. der Auswahl des „richtigen“ Bürgermeisters oder Landrats - in Gefahr gerät, zugunsten individueller Interessen in den Hintergrund gedrängt zu werden.

Im Entwurf wird zu diesem Komplex Folgendes vorgeschlagen:

- Es wird klargestellt, dass ausschließlich parteiinterne Vorgänge keine Kriterien für die Prüfung und Zulassung von Wahlvorschlägen sind. Die Einhaltung demokratischer Mindeststandards bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen wird dadurch nicht berührt, sie ist wahlrechtlich festgeschrieben.
- Um deutlich zu machen, dass es sich bei der Wahlprüfung primär um ein objektives Verfahren handelt, bedürfen Einsprüche künftig grundsätzlich der Unterstützung weiterer Wahlberechtigter; sie müssen außerdem begründet werden. Dem gleichen Ziel dient die gesetzliche Festlegung der notwendigen Beteiligten eines Wahlprüfungsverfahrens; eine Beiladung sämtlicher Mandatsträger oder sogar potenzieller Nachrücker scheidet damit aus.
- Da jede Wahl unter einmaligen, nicht rekonstruierbaren Rahmenbedingungen abläuft, müssen Wiederholungswahlen, die aufgrund ergebnisrelevanter Unregelmäßigkeiten angeordnet werden, grundsätzlich auf die Beseitigung der festgestellten Fehler beschränkt werden. Eine Wiederholung der gesamten Wahl, wenn Fehler sich beispielsweise ausschließlich im Bereich der Briefwahl zuge tragen haben, ignoriert das Bestandsschutzinteresse und räumt den Urnenwählern eine durch nichts gerechtfertigte Chance ein, ihre in der Hauptwahl getroffene Entscheidung zu korrigieren. Der Entwurf lässt daher ausdrücklich die Wiederholung einer Wahl auch in einzelnen Briefwahlbezirken zu und verpflichtet die Wahlprüfungsinstanzen, den Umfang der Wiederholungswahl in der Entscheidung festzulegen.
- Die Frist für die Durchführung der Wiederholungswahl wird von drei auf vier Monate verlängert. Die Zuständigkeit für die Wahltagsbestimmung wird auch

bei der Wiederholungswahl auf die jeweilige Vertretungskörperschaft verlagert; nur für den Fall einer Wiederholungswahl im ganzen Wahlkreis muss es insoweit bei der Zuständigkeit der Aufsichtsbehörde verbleiben, weil die betroffenen Vertretungskörperschaft mit der Rechtskraft der Entscheidung kraft Gesetzes aufgelöst ist, § 29 Satz 1 KWG.

V. Ergebnisse des Anhörungsverfahrens

Die Landesregierung hat aufgrund ihres Beschlusses vom 22. März 2004 eine Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Eine Reihe von Fachverbänden und -organisationen erhielt die Gelegenheit, sich zu dem Gesetzentwurf zu äußern. Insbesondere die kommunalen Spitzenverbände haben zu den wesentlichen Fragen wie folgt Stellung genommen.

1. Kommunales Haushaltsrecht

Die Reform des kommunalen Haushaltsrechts wird vom Hessischen Landkreistag und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund ausdrücklich begrüßt. Der Hessische Städtetag hat zum Ausdruck gebracht, dass die Einführung eines Wahlrechts zwischen den beiden Haushalts- und Rechnungssystemen seinen Vorstellungen entspricht und darauf hingewiesen, dass den Kommunen für die Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens erhebliche Mehrkosten entstehen würden. Einen finanziellen Ausgleich nach dem Konnexitätsprinzip hat der Hessische Städtetag allerdings nicht gefordert.

Das in der Verfassung verankerte Konnexitätsprinzip stellt auf die Übertragung von neuen Aufgaben bzw. auf die Veränderung bestehender Aufgaben ab. Das Haushalts- und Rechnungswesen ist aber keine Aufgabe im sachlichen Sinne. Unter dem Begriff der „Aufgabe“ ist vielmehr die Summe der Tätigkeiten zu verstehen, die von der Gemeinde zur Regelung der örtlichen Lebensverhältnisse für die Einwohner ausgeübt werden. Das Haushalts- und Rechnungswesen gehört zu den organisations- und verfahrensrechtlichen Vorschriften, die der Landesgesetzgeber in verfassungsrechtlich zulässiger Weise erlassen darf. Dies wird als selbstverständlich angesehen. Auch Änderungen, die neu oder ohne Vorbild sind, werden für zulässig gehalten, wenn sie eine vernünftige Fortentwicklung darstellen. Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen werden von dem Reformvorhaben erfüllt. Die Kommunen erhalten die rechtliche Grundlage dafür, sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftlicher als bisher verhalten zu können und sollten deshalb ein hohes Eigeninteresse an der Reform haben. Die Leistung eines finanziellen Ausgleichs durch das Land kommt somit nicht in Betracht.

Selbstverständlich ist vorgesehen, die Kommunen bei der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens ideell zu unterstützen, z.B. durch Mitwirkung bei etwaigen Informations- und Schulungsveranstaltungen der kommunalen Spitzenverbände, die Herausgabe erläuternder Verwaltungsvorschriften oder durch die Einrichtung eines Internet-Forums für die Erörterung von Zweifelsfragen.

Die kommunalen Spitzenverbände, der Hessische DV-Verband und der Landeswohlfahrtsverband Hessen haben vorgeschlagen, den **Zeitpunkt für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz** auf den 1. Januar 2010 festzulegen, damit den Kommunen ein

ausreichender Zeitraum für die notwendigen Vorbereitungen zur Verfügung steht. Eine Vorbereitungszeit von fünf Jahren erscheint als zu großzügig bemessen. Die Kommunen sollten ein erhebliches Eigeninteresse daran haben, die zusätzlichen Informationen über den Ressourcenverbrauch und über ihre Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglichst früh zu erhalten, um die sich daraus ergebenden Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushaltswirtschaft diskutieren und entscheiden zu können. Die hessischen Kommunen dürften nach ihrer Verwaltungskraft in der Lage sein, die Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008 zu realisieren. Es ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Informationen über die Vermögensgegenstände in Form der Anlagennachweise und der zu führenden Bestandsverzeichnisse bereits vorliegen.

Das vorgesehene **Wahlrecht** zwischen den Rechnungssystemen „Doppik“ und „Kameralistik“ wird vom Hessischen Städtetag und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund begrüßt.

Der Hessische Landkreistag, das Institut der Wirtschaftsprüfer, der Landeswohlfahrtsverband Hessen und das Regierungspräsidium Kassel haben vorgeschlagen, den Kommunen die Anwendung des „doppischen“ Haushalts- und Rechnungswesens verbindlich vorzugeben. Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass durch die Vorhaltung von zwei Haushalts- und Rechnungssystemen die vorteilhafte Einheitlichkeit aufgegeben und ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand, z.B. in Bezug auf die DV-Systeme, entsteht.

Auch unter Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte sollen die Kommunen die Möglichkeit haben, sich für eines der beiden Haushalts- und Rechnungssysteme entscheiden zu können. Dabei haben sie die jeweiligen Vor- und Nachteile sachgerecht gegeneinander abzuwägen.

In diesem Zusammenhang hat der Hessische Städte- und Gemeindebund vorgeschlagen, für die Entscheidung der Kommunen für das „doppische“ Haushalts- und Rechnungswesen nicht die Regelung in der **Hauptsatzung** vorzugeben. Dem soll nicht gefolgt werden, weil die Art des Haushalts- und Rechnungswesens eine wichtige Angelegenheit der Kommune ist und folglich in der Hauptsatzung zu regeln ist.

Dem Vorschlag des Regierungspräsidiums Kassel, für die Kommune und die aus ihrer Haushaltswirtschaft ausgegliederten Vermögensmassen (Eigenbetriebe, Gesellschaften, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen) ein **einheitliches Buchführungssystem** zu bestimmen, kann nicht gefolgt werden. Für die Gesellschaften, Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen gelten die vorgreiflichen bundesrechtlichen Vorschriften (Handelsgesetzbuch, Buchführungsverordnungen). Diese Vorschriften können nicht ohne Weiteres auf die kommunale Haushaltswirtschaft und -führung übertragen werden. Wichtige kommunale Besonderheiten erfordern Abweichungen von den handelsrechtlichen Vorschriften; z.B. Regelungen über die Haushaltsplanung oder den Haushaltsausgleich in Bezug auf die Behandlung von Erträgen aus dem Verkauf von Vermögensgegenständen.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund und der Hessische Landkreistag haben vorgeschlagen, bei den Vorschriften über den **Haushaltsausgleich** im Ergebnishaushalt nicht zwischen dem ordentlichen und außerordentlichen Ergebnis zu unterscheiden. Dies hätte zur Folge, dass Erträge aus dem Verkauf von Vermögensgegenständen

den mit dem Teilbetrag, der über dem Buchwert liegt, wie beim Kaufmann als ordentlicher Ertrag zu behandeln wäre. Im Ergebnis könnten diese Erträge aus Vermögensverkäufen ohne Weiteres zur Deckung von konsumtiven Aufwendungen und damit zum Ausgleich des Ergebnishaushalts eingesetzt werden. Dies soll aber – wie bisher – nur zulässig sein, wenn alle anderen Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung (Einsparungen bei den Aufwendungen, Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten einschließlich etwaiger Rücklagen) nicht ausgereicht haben. Die Verwendung von Erträgen aus Vermögensverkäufen zum Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses verschleiert ein vorhandenes strukturelles Haushaltsdefizit und führt ggfs. dazu, dass notwendige Maßnahmen zur Haushaltssicherung später als es geboten ist eingeleitet werden. Dem Vorschlag sollte deshalb nicht gefolgt werden.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat vorgeschlagen, im Interesse einer einheitlichen Bewertung des kommunalen Vermögens **verbindliche Abschreibungstabellen** vorzugeben. Dieser Vorschlag sollte nicht aufgegriffen werden. Die Nutzungsdauer der Vermögensgegenstände wird bei den Kommunen sehr unterschiedlich sein. Deshalb soll jede Kommune selbst bestimmen, wie lange ein Vermögensgegenstand genutzt wird und dementsprechend den Werteverzehr als Abschreibung im Rechnungswesen darstellen. Dies entspricht dann auch den realen örtlichen Verhältnissen. Den Kommunen sollen jedoch Erfahrungswerte anderer Kommunen, die bereits Vermögensbewertungen durchgeführt haben, empfehlend zur Verfügung gestellt werden.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer hat angeregt, bei der Erstellung der **Eröffnungsbilanz** anstelle der Anschaffungs- und Herstellungskosten (vermindert um Abschreibungen) den **vorsichtig geschätzten Zeitwert** des jeweiligen Vermögensgegenstandes anzusetzen. Dem sollte nicht gefolgt werden. Mit der Beschränkung auf die Anschaffungs- und Herstellungskosten wird den Kommunen die Vermögensbewertung erleichtert. Die entsprechenden Werte werden zum größten Teil aus den vorhandenen Unterlagen, z.B. Jahresrechnung, Bücher, Belege, Anlagennachweise, Bestandsverzeichnisse, zu ermitteln sein. Eine aktuelle Vermögensbewertung würde die Beiziehung externen Sachverständigen auslösen und zusätzliche Kosten verursachen. Der Einsatz vorhandenen Personals ist erfahrungsgemäß kostengünstiger.

Der Hessische Städtetag, der Hessische Städte- und Gemeindebund und die Stadt Frankfurt am Main haben sich gegen die gesetzliche **Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes** ausgesprochen. In der kommunalaufsichtsbehördlichen Praxis wird im Rahmen der Haushaltsgenehmigungsverfahren die Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten gefordert. Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage kann den Handlungsdruck wesentlich verstärken.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund hat vorgeschlagen, dass der Jahresabschluss der Gemeinde auch bei Anwendung der Verwaltungsbuchführung mit den **Jahresabschlüssen** der ausgelagerten Vermögensmassen, die einen kaufmännischen Jahresabschluss aufstellen, **zusammengefasst** (konsolidiert) werden soll. Wegen der unterschiedlichen Rechnungsführungssysteme wäre dies nur mit einem hohen Aufwand möglich, der den Kommunen nicht auferlegt werden sollte.

Die Vorschläge des Hessischen Städte- und Gemeindebundes und des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes, die **Frist für die Beschlussfassung über den geprüften Jahresabschluss und die Entlastung** durch die Vertretungskörperschaften von zwei auf ein Jahr zu verkürzen, sollten nicht übernommen werden. Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise, zu deren Aufgaben die Prüfung bei den kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Prüfungsamt gehört, müssten personell wesentlich verstärkt werden. Die dadurch entstehenden Mehrkosten hätten die kreisangehörigen Gemeinden mit den zwangsläufig höheren Prüfungsgebühren zu finanzieren.

Damit die Vertretungskörperschaften die Ergebnisse des Jahresabschlusses zeitnah für die Verwaltungssteuerung nutzen können, ist in § 114s Abs. 9 HGO für den doppischen Jahresabschluss vorgesehen, dass der Gemeindevorstand nach Aufstellung des Abschlusses die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse zu unterrichten hat.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer hat vorgeschlagen, den Kommunen mit einer gesetzlichen Regelung zu ermöglichen, sich für die **Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses** eines Wirtschaftsprüfers zu bedienen. Eine solche Regelung ist nicht erforderlich, weil es der Kommune seit jeher unbenommen ist, in jedem Fall, in dem sie es für notwendig hält, externen Sachverstand beizuziehen. Die Prüfung des Jahresabschlusses bleibt aber Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes.

Dem Vorschlag des Instituts der Wirtschaftsprüfer, die **Bildung von Rückstellungen** nur in der Gemeindehaushaltsverordnung zu regeln, kann nicht gefolgt werden. Wegen der finanzwirtschaftlichen Konsequenz ihrer Einbeziehung in den Haushaltsausgleich ist eine gesetzliche Grundsatzregelung erforderlich.

2. Kommunales Wirtschaftsrecht

Der Verband kommunaler Unternehmen e. V. - Landesgruppe Hessen - (VKU) sowie der Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) fordern, dass wie bisher nur die **„Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung** eines wirtschaftlichen Unternehmens“, **nicht jedoch jede „wirtschaftliche Betätigung“** der Kommune den neuen gesetzlichen Beschränkungen unterliegen soll. Dem Vorschlag der Verbände wird nicht gefolgt, da sich die bisher aufgetretenen Konflikte zwischen Kommunen und privatem Gewerbe meistens gerade aus einer einfachen Ausweitung von Betätigungen bestehender Unternehmen ergeben haben.

Der Hessische Handwerkstag (HHT) und die Arbeitsgemeinschaft der hessischen Industrie- und Handelskammer (IHK) fordern, dass die Kommunen sich künftig nur noch dann wirtschaftlich betätigen dürfen, wenn **neben allen anderen Voraussetzungen ein „dringender öffentlicher Zweck im Sinne der Daseinsvorsorge“** vorliegt; auf diese Weise soll der Vorrang der Privatwirtschaft gesichert werden. Dieser Forderung wird nicht entsprochen. Das angestrebte Ziel wird ohnehin weitgehend durch die Einführung der strikten Subsidiaritätsklausel erreicht.

Die drei kommunalen Spitzenverbände sowie VKU und BGW lehnen die **Subsidiaritätsklausel in ihrer strikten Form** ab. Sie wollen lediglich die so genannte einfache Subsidiaritätsklausel, nach der Kommunen auch dann wirtschaftlich tätig sein dürfen, wenn sie ihre Leistungen gleich gut oder gleich wirtschaftlich erbringen können wie private Anbieter. Dem Vorschlag wird nicht gefolgt, da die Subsidiaritätsklausel nur in ihrer strikten Form zu wirklicher Subsidiarität kommunaler Wirtschaft führt.

HHT und IHK sowie die Freien Wähler fordern, dass der „**Drittschutz**“ privater Dritter im Hinblick auf die Subsidiaritätsklausel nicht nur in der Begründung des Gesetzes sondern **im Gesetz selbst zum Ausdruck** kommt. Der Vorschlag wurde nicht umgesetzt. Nach der bisher vorliegenden Rechtsprechung von Obergerichten in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ist ein Hinweis auf den gewollten Drittschutz in der Gesetzesbegründung notwendig, aber auch ausreichend, um den Drittschutz zu gewährleisten.

Nach Meinung des Hessischen Städtetags soll der **Stichtag für den Bestandsschutz** vom 01.04.2004 auf den 01.01.2005 verschoben werden. Diesem Vorschlag wird nicht gefolgt. Nur auf diese Weise lässt sich verhindern, dass Kommunen zwischen der öffentlichen Diskussion des Gesetzentwurfs und dem Inkrafttreten des Gesetzes noch kommunalwirtschaftliche Betätigungen aufnehmen, die in Zukunft nicht mehr zulässig sind. Auch dem Wunsch des HHT und der IHK, auf einen **Bestandsschutz für bestehende kommunalwirtschaftliche Tätigkeit ganz zu verzichten**, wird nicht gefolgt. Ein solcher Verzicht wäre verfassungsrechtlich angreifbar (vgl. RhpfVerfGH, Urteil vom 28.03.2000, DVBl. 2000, 992 [994]).

Auf ausdrücklichen Wunsch des Hessischen Städtetags sowie des VKU und BGW wurde in die Begründung zur Einführung der strikten Subsidiaritätsklausel der Hinweis aufgenommen, dass **bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten rein quantitative Erweiterungen oder solche, die vom Markt vorgegeben sind, zulässig** bleiben. Anderenfalls wäre gerade bei den traditionellen Stadtwerken der Bestandsschutz faktisch ausgehöhlt worden.

Auf die nachdrückliche Forderung der drei kommunalen Spitzenverbände wird die bisher geltende **Beschreibung der nicht wirtschaftlichen Tätigkeiten in § 121 Abs. 2 weitgehend beibehalten**. Auf diese Weise soll ein Kernbereich der kommunalen Daseinsvorsorge, der dem hoheitlichen Handeln nahe steht, geschützt bleiben.

Der Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. wünscht, den kommunalen Unternehmen so genannte „**verbundene Tätigkeiten**“ (§ 121 Abs. 4) nicht zu erlauben. Der Hessische Städtetag, der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie VKU und BGW fordern, dass die Sollvorgabe zur Übertragung „verbundener Tätigkeiten“ auf Private gestrichen werden soll. HHT und IHK dagegen möchten, dass die Privatisierungsvorgabe zwingend sein soll. Die vorgesehene Mittellösung stellt einen angemessenen Interessenausgleich dar.

HHT und IHK lehnen die **Lockerung des Örtlichkeitsprinzips** in § 121 Abs. 5 ab. Diese Lockerung ist jedoch im Hinblick auf die Liberalisierung großer Teile der Daseinsvorsorge erforderlich, wenn traditionelle Stadtwerke eine Chance zum Weiter-

bestehen haben sollen. Nachdem von außen unbeschränkte Konkurrenz im eigenen Versorgungsgebiet möglich ist, müssen sie die Möglichkeit erhalten, außerhalb ihres bisherigen Versorgungsgebiets am Wettbewerb teilzunehmen. Eine entsprechende Regelung ist mittlerweile in mehreren Bundesländern eingeführt worden.

Der Hessische Städtetag sowie VKU und BGW fordern, auf die **Pflicht zur Erstellung einer Markterkundung (§ 121 Abs. 6)** zu verzichten. Der Hessische Städte- und Gemeindebund wehrt sich gegen die **Verpflichtung, die Kammern und Verbände** vor der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung von kommunalen Unternehmen **anzuhören**. HHT und IHK wollen nicht nur bei wesentlichen Erweiterungen, sondern bei jeder Form von Erweiterung angehört werden. Die vorgesehene Mittellösung stellt sicher, dass vor einer wesentlichen Erweiterung von kommunalwirtschaftlicher Tätigkeit die gegensätzlichen Interessen in den Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Der Hessische Städtetag sowie VKU und BGW wünschen, auf die **Verpflichtung, die wirtschaftliche Betätigung der Kommune einmal in jeder Wahlzeit zu überprüfen (§ 121 Abs. 7)**, zu verzichten. HHT und IHK fordern dagegen, dass sich aus der Prüfung eine **Privatisierungspflicht** der Kommune ergeben soll, wenn die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 Satz 1 entfallen sind. Auch an dieser Stelle wird eine Mittellösung verwirklicht. Es erscheint wichtig, dass die Kommunalpolitik in Fragen der Kommunalwirtschaft mehr Dynamik erhält, ohne dass sich hieraus unmittelbare Rechtspflichten ergeben.

Der Hessische Städtetag, der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie VKU und BGW möchten, dass die **Aktiengesellschaft als gleichberechtigte Gesellschaftsform für die Kommunalwirtschaft** erhalten bleibt. Diesem Vorschlag wird nicht gefolgt, weil die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der kommunalen Gremien auf die Aktiengesellschaft schwächer sind als bei den anderen Gesellschaftsformen. Im Übrigen bleibt die Gründung einer Aktiengesellschaft möglich, **wenn ein besonderes Interesse** hierfür nachgewiesen wird.

Der Hessische Städtetag sowie VKU und BGW schlagen vor, die **Anforderungen an den Beteiligungsbericht (§ 123 a)** in mehrfacher Hinsicht allgemeiner zu gestalten. Außerdem soll nach dem Wunsch des Hessischen Städtetags und des Hessischen Städte- und Gemeindebunds die **Öffentlichkeit** hinsichtlich der Beteiligungsberichte eingeschränkt werden. Den Anregungen wird nicht gefolgt. Die vorgesehenen Regelungen dienen einer größtmöglichen Transparenz. Mit berechtigten Betriebsgeheimnissen kann dabei in einer Weise umgegangen werden, dass dem kommunalen Unternehmen daraus kein Schaden entsteht.

Auch die in § 125 Abs. 1 Satz 5 vorgesehene **Verpflichtung der Vertreter des Gemeindevorstands in den Gesellschaftsorganen, den Gemeindevorstand möglichst frühzeitig über alle wichtigen Angelegenheiten des Unternehmens zu unterrichten**, soll nach Auffassung des Hessischen Städtetags sowie des VKU und des BGW gestrichen werden. Die Verbände sind der Meinung, ein vorzeitiges Bekanntwerden von Problemstellungen und Entscheidungsvarianten könne dem Entscheidungsprozess innerhalb der Gesellschaft schaden. Der Anregung wird nicht gefolgt,

da die Vertreter der Gemeinde in den Gesellschaftsorganen kraft Gesellschaftsrechts berechtigt und verpflichtet sind, objektive Geheimhaltungsinteressen gegen ihre Informationspflichten abzuwägen.

Einer Anregung des Hessischen Städte- und Gemeindebunds, **den vom Bürgermeister benannten besonderen Vertreter** in den Gesellschaftsorganen **den übrigen Vertretern** des Gemeindevorstands in den Gesellschaftsorganen **weitgehend gleich zu stellen**, wird nicht gefolgt. Der besondere Vertreter des Bürgermeisters soll innerhalb der Gesellschaftsorgane die selben Rechte besitzen wie der Bürgermeister selbst.

Ebenso bleibt die Forderung des Hessischen Städtetages, die **Tätigkeit von Bürgermeistern in Organen der gemeindlichen Eigengesellschaften** im Rahmen des § 125 HGO **als Nebentätigkeit auszuweisen**, unberücksichtigt. Die Anregung des Hessischen Städtetages, die **Überlassung von Vermögensgegenständen der Gemeinde unter dem vollen Nutzungswert** im Interesse der größeren Rechtssicherheit für die Beteiligten konkreter zu regeln, wird durch eine Ergänzung des § 109 HGO umgesetzt.

3. Erweiterung der Prüfungsbefugnisse der überörtlichen Prüfungsbehörde

Der Hessische Städtetag, der Hessische Landkreistag sowie VKU und BGW fordern, dass die überörtliche Prüfungsbehörde keine **Unterrichtungs- und Prüfungsrechte in den kommunalen Gesellschaften** erhält. Der Hessische Städtetag fordert außerdem, dass die überörtliche Prüfung kein **Recht zu Einzelfallprüfungen** bei hessischen Kommunen erhalten soll. Darüber hinaus soll der überörtlichen Prüfungsbehörde nach Auffassung des Hessischen Städtetags nicht erlaubt werden, **mit eigenem Personal bei den Kommunen Prüfungen** vorzunehmen. Das sei die gemeinsame Geschäftsgrundlage bei Einrichtung der überörtlichen Prüfung im Jahr 1993 gewesen. Den Anregungen wird nicht gefolgt. Mit den vorgesehenen Regelungen sollen Wirksamkeit und Qualität der überörtlichen Prüfung gesteigert werden.

4. Allgemeine Kommunalverfassung

Dass sich die Änderungen in der Kommunalverfassung außerhalb des Sechsten Teils der HGO (§§ 92 bis 134) auf Detailverbesserungen beschränken, die aus den Erfahrungen der letzten Jahre resultieren, wird von den angehörten Verbänden und Organisationen in Anbetracht der Demokratisierungsnovellen seit 1992 (Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, Bürgerentscheid, Kumulieren und Panaschieren) allgemein zustimmend zur Kenntnis genommen. Die kommunalen Spitzenverbände haben bereits im Januar 2003 gefordert, die Kommunalverfassung in der 16. Legislaturperiode grundsätzlich nicht zu ändern (vgl. HSGZ 2003 S. 2, 4 = INF. HStT 2003 S. 3, 6). **Grundlegende Änderungen am Kräfteverhältnis zwischen der hauptamtlichen Verwaltungsspitze, den ehrenamtlichen Kommunalpolitikern in den Kollegialorganen und der Bürgerschaft selbst stehen auch nach dem Regierungsprogramm in der Wahlperiode 2003 bis 2008 nicht auf der politischen Tagesordnung.**

Die von der Landesregierung mit Kabinettsbeschluss vom 22.3.2004 vorgelegten Novellierungsvorschläge zu einzelnen Vorschriften haben ganz überwiegend **die Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände** gefunden. Dies gilt insbesondere für die Abschaffung der allzu minderheitenfreundlichen und bundesweit einmaligen Regelung über die sog. Ein-Personen-Fraktionen in den kommunalen Vertretungskörperschaften. Die Anregungen des Hessischen Städtetags bzw. des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, die Fraktionsbildung noch mehr zu erschweren bzw. den Verzicht auf Ortsbeiräte noch mehr zu erleichtern, gehen allerdings zu weit und bleiben daher unberücksichtigt.

Mehrere **Ergänzungsvorschläge der kommunalen Spitzenverbände** werden vollständig oder teilweise in den Gesetzentwurf genommen. Dies gilt insbesondere für die Forderung, vorhandene Befangenheits- und Ausschlussvorschriften auf die **eingetragene Lebenspartnerschaft** auszudehnen. Auch die fakultative **Verkleinerung der Kommunalparlamente** wird weiterhin erleichtert, wenn auch nicht in dem erhofften Umfang. Die gesetzliche **Verpflichtung zur Einrichtung eines Ausländerbeirats** in allen Gemeinden mit mehr als 1.000 gemeldeten ausländischen Einwohnern soll entgegen der Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes beibehalten werden, jedoch wird diese Belastung zukünftig durch den Verzicht auf die Ausländerbeiratswahl in den Fällen, dass kein Wahlvorschlag eingereicht wird oder weniger Bewerber zur Wahl zugelassen werden als Sitze zu verteilen sind, auf ein vertretbares und zumutbares Maß abgemildert.

Dagegen konnte der Vorschlag des Hessischen Städtetages, den Bürgermeistern bei einer drohenden Abwahl den **„versorgungserhaltenden Rücktritt“** zu ermöglichen, nicht berücksichtigt werden; zur Schaffung dieses zusätzlichen Beendigungsgrundes für das Beamtenverhältnis bedarf es einer vorherigen Änderung des einschlägigen Bundesrechts. Derzeit laufen zwischen Bund und Ländern Gespräche mit dem Ziel, ganz allgemein berufliche Wechsel zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft und umgekehrt ohne Verlust der in dem jeweiligen Alterssicherungssystem erworbenen Ansprüche zu erlauben.

Auch die Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, auf die **Befristung der Kommunalverfassung** nach dem Beispiel der Landesverfassung und des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen künftig zu verzichten, wird aus prinzipiellen Gründen nicht übernommen. Ebenso werden Veränderungen an der Regelung über den **Bürgerentscheid** abgelehnt. Das gilt sowohl für die vom Hessischen Städtetag und vom Hessischen Städte- und Gemeindebund vorgeschlagenen Einschränkungen als auch für die verschiedentlich geforderten Erleichterungen. Gerade in einer Zeit knapper Finanzmittel, in der Kommunalpolitik „mit“ den Bürgern (und nicht „für“ die Bürger) gefragt ist, sind Einschränkungen des Bürgerentscheids - z.B. durch Ausdehnung des sog. Negativkatalogs - nur bei Vorliegen besonders schwerwiegender Gründe angezeigt. Andererseits darf auch nicht mit Erleichterungen, insbesondere mit allzu niedrigen Quoren, eine missbräuchliche Inanspruchnahme der unmittelbaren Mitwirkung an kommunalpolitischen Sachentscheidungen ermöglicht werden. Hessen hat im Herbst 2003 im „Mitbestimmungs-Ranking“ der Organisation „Mehr Demokratie e.V.“ einen beachtlichen 4. Platz belegt. Das belegt, dass die Hessische Kommunalverfassung mit

§ 8b HGO eine ausgewogene und praktikable Regelung zum Bürgerbegehren und zum Bürgerentscheid erhält. Die Landesregierung hält daher an dem von ihr bereits in der letzten Legislaturperiode eingenommenen Standpunkt fest, dass eine grundlegende Änderung am Institut des Bürgerentscheids nicht geboten ist. Unter dem Gesichtspunkt der „aktiven Bürgerkommune“ sollen auch die Vorschriften über die **Förderung der Einwohnerinnen** (§ 4b HGO) und über die **Beteiligung von Kindern und Jugendlichen** (§ 4c HGO) entgegen der Forderung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes unangetastet bleiben.

5. Kommunalwahlrecht

a. Kommunalwahlen

aa. Wahlprüfung

Der Hessische Landkreistag hat die mit dem Entwurf verfolgten Modifikationen des kommunalen Wahlprüfungsrechts zustimmend zur Kenntnis genommen. Sowohl der Hessische Städtetag als auch der Hessische Städte- und Gemeindebund halten dagegen die beabsichtigten Änderungen für nicht weitgehend genug. Die zahlenmäßige Entwicklung von Wahlanfechtungen verbunden mit den von der Rechtsprechung dabei formulierten Anforderungen machten Regelungen im Bereich des materiellen Wahlprüfungsrechts mit dem Ziel erforderlich, die Anfechtungsmöglichkeiten gesetzlich einzuschränken. Zur Wahrung des Interesses auch am Bestand von Kommunalwahlergebnissen und zur Vermeidung von Wahlanfechtungen, die oftmals rein parteipolitisch motiviert seien, wird vorgeschlagen, das kommunale Wahlprüfungsrecht in Anlehnung an Art. 78 Abs. 2 HV auszugestalten.

Während der Hessische Städtetag als Wahlfehler nur noch Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren berücksichtigen will, wenn es sich dabei um strafbare oder gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen handelt, bezieht der Hessische Städte- und Gemeindebund Fehler im formalen Ablauf des Wahlverfahrens weiter in den Kreis der Wahlfehler ein, sofern es dabei um wesentliche Unregelmäßigkeiten geht. Beide Spitzenverbände wollen die Ungültigkeitsfolge nach Wahlfehlern nur noch eintreten lassen, wenn sie tatsächlich einen nachweisbaren Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben; dass nach der allgemeinen Lebenserfahrung ein Einfluss hypothetisch mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit gegeben sein könnte - Prinzip der potenziellen Kausalität - soll nicht mehr ausreichen. Beschränkt sich die Mandatsrelevanz bei dieser Betrachtungsweise auf Bewerberinnen und Bewerber innerhalb desselben Wahlvorschlags, soll schließlich nach den Vorstellungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes der zugrundeliegende Wahlfehler ebenfalls unbeachtlich sein.

Die Landesregierung ist sich mit den Spitzenverbänden in dem Bemühen einig, die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen auf allen Ebenen unseres Staatsaufbaus so rechtssicher wie möglich zu gestalten. Dazu gehört es einerseits, das wahlrechtliche Regelwerk so eindeutig und klar zu formulie-

ren, dass es Missdeutungsmöglichkeiten für alle Rechtsanwender – von den Wahlberechtigten über die Wahlorgane und –behörden bis hin zu den Verwaltungsgerichten – weitestgehend ausschließt; diesen Weg beschreitet der Entwurf.

Dazu gehört es auch, mit der gesetzlich determinierten Wahlprüfung die Möglichkeit zu eröffnen, Wahlfehler mit der Ungültigkeitsfolge zu sanktionieren, wenn und soweit sie mit einer hinlänglichen Wahrscheinlichkeit zu einer abweichenden Sitzverteilung oder zu einem anderen Gewinner einer Direktwahl geführt hätten.

Angesichts der Zurückhaltung im Wahlprüfungsrecht des Bundes und der Länder, mit detaillierten Kodifizierungen zu arbeiten, sowie der deutschen Wahlprüfungspraxis, einen mandatsrelevanten Wahlfehler ungeachtet der vom Gesetzgeber verwendeten Terminologie immer dann anzunehmen, wenn ein Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Wahlrechtprinzipien, insbesondere die Freiheit der Wahl und die strikt formale Wahrechtsgleichheit, möglich erscheint, ist mit einer begrifflichen Beschränkung der materiellen Wahlprüfungskriterien ein spürbarer Gewinn an Rechtssicherheit nicht zu garantieren.

Dies gilt auch für die vom Hessischen Städte- und Gemeindebund vorgeschlagene Aufgabe des Prinzips der hypothetischen Kausalität zwischen einer Unregelmäßigkeit im Wahlverfahren und der Mandats- bzw. Ergebnisrelevanz zugunsten einer nachgewiesenen Beeinflussung des Wahlergebnisses. Der Hessische Staatsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 11. Januar 1991 (StAnz. S. 447 – „Hessen ist sonnenaktiv“ -) zur staatlichen und behördlichen Neutralitätspflicht im Wahlkampf ausgeführt, dass

„Eine positive Feststellung über eine Beeinflussung des Wahlergebnisses ... hierfür nicht notwendig (ist), ja nach der Natur der Sache gar nicht möglich (ist). Es genügt, wenn die unzulässige Wahlwerbung geeignet ist, Wählerentscheidungen zu beeinflussen, und ein solches Ausmaß erreicht hat, dass Auswirkungen auf das Wahlergebnis nicht ausgeschlossen werden können.“ (Hess. StGH, a.a.O. S. 451).

Die Landesregierung hält nach alledem an ihrer ursprünglichen Absicht fest, keine Änderungen des materiellen Wahlprüfungsrechts vorzuschlagen (vgl. oben Teil A. III 3).

bb. Sitzverteilung

Der Hessische Landkreistag schlägt vor, bei der Verhältniswahl die Sitzverteilung auf die Wahlvorschläge künftig nicht mehr nach der Methode Hare/Niemeyer (vgl. § 22 Abs. 3 bis 4b KWG), sondern nach dem

d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren vorzunehmen. Die Kombination des bisherigen Sitzverteilungssystems mit dem vollständigen Wegfall der früheren Fünfprozenthürde habe zu einer Übergewichtung kleinerer Listen geführt und damit die Repräsentanz der Wählerschaft in den Vertretungsorganen verfälscht.

Die Landesregierung teilt diese Auffassung nicht. Das derzeitige Sitzverteilungsverfahren beruht auf einer normalen Verhältnisrechnung, bei der die von den Wahlvorschlägen gewonnenen Stimmen mit der Gesamtstimmenzahl und der Zahl der zu vergebenden Mandate in Beziehung gesetzt werden. Die Ergebnisse dieser Berechnung bilden das Verhältnis der Stimmen mathematisch exakt in einem Verhältnis der Mandate ab. Die tatsächliche Unmöglichkeit, Bruchteile von Sitzen vergeben zu können, löst das Hare/Niemeyer-Verfahren in der Weise auf, dass den Wahlvorschlägen zunächst nur die Anzahl an Mandaten zugeteilt wird, die dem ganzzahligen Bestandteil des für sie errechneten Quotienten entsprechen. Die danach verbleibenden Restmandate werden nach der Größe der Zahlenbruchteile verteilt. Dabei handelt es sich um eine Vorgehensweise, die den mathematischen Rundungsregeln mit der Besonderheit entspricht, dass solange in der Reihenfolge der Bruchteile auf die nächste ganze Zahl aufgerundet wird, bis alle Restmandate vergeben sind.

Das d'Hondt'sche Höchstzahlenverfahren ist ein Divisorenverfahren, das von vornherein auf eine vollständige Sitzverteilung angelegt ist. Restmandate fallen hier gar nicht erst an, weil sämtliche Mandate nach fortlaufenden Divisorenreihen verteilt werden.

Beide Verfahren werden im Wahlrecht der Länder praktiziert; sie sind grundsätzlich geeignet, eine proporzgerechte Mandatsverteilung zu gewährleisten. Gleichwohl gibt es bei Vergleichsbetrachtungen Unterschiede. Sie lassen sich dahin verallgemeinern, dass die Summe der Abweichungen der prozentualen Anteile an Mandaten von dem prozentualen Stimmenanteil bei der Hare/Niemeyer-Methode regelmäßig niedriger ist, als bei dem d'Hondt'schen Verfahren (vgl. dazu Meireis, Sitzverteilungsverfahren am Beispiel des amtlichen Ergebnisses der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der Stadt Frankfurt am Main vom 18. März 2001, HSGZ 2001 S. 230 ff.). Auch wenn die Differenzen nicht so signifikant sind, dass der Wahlrechtsgrundsatz der Erfolgswertgleichheit tangiert wäre, bleibt festzuhalten, dass das Hare/Niemeyer-Verfahren in besonderer Weise dem Grundanliegen des Verhältniswahlrechts entspricht, Stimmenanteile und Mandatsanteile weitestgehend zur Deckung zu bringen. Darüber hinaus ist es aufgrund der leichten Durchschaubarkeit der zugrundeliegenden mathematischen Gesetzmäßigkeiten und seiner Wirkungsweise auf das endgültige Wahlergebnis für die Wählerschaft nachvollziehbarer und transparenter als das d'Hondt'sche System.

cc. Verzicht auf die Versendung von Musterstimmzetteln; Versendung der amtlichen Stimmzettel an die Wahlberechtigten

Der Hessische Städte- und Gemeindebund schlägt vor, aus Kostengründen auf die Versendung von Musterstimmzetteln zu verzichten und den Wahlberechtigten nach dem Vorbild von Baden-Württemberg den amtlichen Stimmzettel zuzustellen.

Dem Vorschlag soll nicht gefolgt werden.

Er läuft im Ergebnis darauf hinaus, allen Wahlberechtigten die Stimmabgabe in einer der Briefwahl vergleichbaren Weise zu gestatten, ohne gleichzeitig die Einhaltung der Vorkehrungen zu verlangen, die für die Briefwahl aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 24. November 1981, BVerfGE 59, S. 119 ff.) derzeit gefordert werden. Dazu gehören

- das Antragsprinzip - Risiken für das Wahlgeheimnis werden nur eingegangen, wenn der Wähler selbst den Anstoß gibt, nicht von Amts wegen -,
- ein weitestgehender Ausschluss von Bevollmächtigten - Briefwahlunterlagen gehen grundsätzlich nur an den Wahlberechtigten selbst - und
- eine strafbewehrte, gegenüber dem Wahlleiter abzugebende Versicherung an Eides statt, dass die Stimmabgabe höchstpersönlich und geheim erfolgt ist.

Eine Versendung der amtlichen Stimmzettel an alle Wahlberechtigten setzt danach wenigstens eine Neubewertung der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts voraus, die nach Auffassung der Landesregierung nur bundeseinheitlich erfolgen kann. Sofern es danach für verfassungsrechtlich vertretbar gehalten werden sollte, die Verantwortung für die Einhaltung des Wahlgeheimnisses, die eine unverzichtbare Bedingung für die Freiheit der Wahl ist, vollständig in die Sphäre jedes einzelnen Wählers zu verlagern, müssten auch die Briefwahlrestriktionen weitestgehend aufgehoben werden. Deren Beibehaltung unter gleichzeitiger Verwirklichung des in Rede stehenden Vorschlags kommt nach Auffassung der Landesregierung nicht in Betracht.

Im Übrigen lassen sich durch die vorgeschlagene Lösung auch wesentliche Kosteneinsparungen nicht erzielen. Der Versand von Original-Stimmzetteln (Gemeinde-, Ortsbeirats- und Kreiswahl) an die Wählerschaft ist organisatorisch aufwändig und teuer, da grundsätzlich ein Versand an jeden Wahlberechtigten gewährleistet werden muss. Die Verteilung von Musterstimmzetteln ist dagegen bei gleichem Informationswert wesentlich kostengünstiger. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist bei der Verteilung der Musterstimmzettel eine vereinfachte Verteilung ausreichend; so kommen beispielsweise Postwurfsendungen an sämtliche Haushalte oder eine Verteilung über die Vertriebswege der Tageszeitungen oder über örtliche Bedienstete in Betracht (vgl. LT-Drs. 15/425).

dd. Wahlorgane

Der Hessische Städte- und Gemeindebund regt an, die Zuständigkeit für die Besetzung der Wahlvorstände dem Wahlleiter zu übertragen, da nur so kurzfristige Umsetzungen möglich seien.

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 KWG beruft der Gemeindevorstand die Wahl- und Briefwahlvorstände; für die Zeit nach dem Wahltag kann er Auszählungswahlvorstände berufen, § 6 Abs. 6 Satz 1 KWG. Der Wechsel der Zuständigkeit für die Berufung von Mitgliedern des Wahlvorstandes vom Wahlleiter zum Gemeindevorstand erfolgte durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 8. Juni 1998 (GVBl. I S. 214). Die Regelung sollte der Vereinfachung der gemeinsamen Durchführung von Kommunal- mit Parlamentswahlen dienen, da in allen wahlrechtlichen Regelwerken für überregionale Wahlen die Zuständigkeit für die Berufung der Mitglieder der Wahlvorstände der Gemeindebehörde übertragen ist (vgl. § 3 der Verordnung über die Zuständigkeit zur Bildung der Wahlorgane für die Wahl des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments vom 19. Dezember 1983 (GVBl. I S. 153) jeweils i.V.m. § 4 EuWG, § 9 Abs. 2 Satz 3 BWG und § 9 Abs. 2 Satz 3 BWG; § 17 Abs. 2 Satz 2 LWG).

Bei dieser Regelung soll es aus Gründen der vertikalen Wahlrechtsharmonisierung bleiben. Auch ein praktisches Bedürfnis für eine Änderung der Zuständigkeiten besteht nicht; die Berufung von Mitgliedern von Wahlvorständen ist eine laufende Verwaltungsangelegenheit nach § 70 Abs. 2 HGO, die keine Befassung des Gemeindevorstandes als Gremium erforderlich macht, sondern von der Verwaltung unter der Verantwortung des jeweiligen Dezernenten kurzfristig erledigt werden kann.

Weiterhin regt der Hessische Städte- und Gemeindebund an, den Städten und Gemeinden generell die Möglichkeit zu geben, die Ermittlung des Ergebnisses im Wahlbezirk ausschließlich mit Auszählungswahlvorständen vorzunehmen.

Der Anregung soll nicht entsprochen werden. Hintergrund dieser Forderung ist die für Auszählungswahlvorstände bestehende Erleichterung, dass sie auch mit nicht wahlberechtigten Personen besetzt werden können, § 6 Abs. 6 Satz 2 KWG; in der Praxis werden in der Regel Angehörige der Verwaltung in den Auszählungswahlvorstand berufen. Es soll für die zentrale Aufgabe der Leitung der Wahlhandlung und der Ermittlung des Wahlergebnisses am Wahlabend dabei bleiben, dass sie im wesentlichen nicht von Angehörigen der Verwaltung, sondern durch ein unabhängiges, pluralistisch zusammengesetztes Gremium aus der Bürgerschaft wahrgenommen wird (vgl. Ausführungen zu Art. 6 Nr. 5 (§ 6 KWG) im Besonderen Teil der Begründung).

ee. Auslegung für die Ergebnisermittlung

Da bei der Abgabe von mehreren Listenstimmen der Wählerwille nicht klar erkennbar sei, soll nach der Auffassung des Hessischen Städte- und Gemeindebundes die Kennzeichnung mehrerer Wahlvorschläge und die gleichzeitige Abgabe von Bewerberstimmen zur Ungültigkeit aller Stimmen führen. Sofern die abgegebenen Bewerberstimmen als gültig bewertet werden sollten, sei eine gesetzliche Klarstellung notwendig, dass bei der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses die Auszählung und Bewertung der Bewerberstimmen Vorrang vor den Listenstimmen habe.

Den Vorschlägen soll nicht gefolgt werden.

Nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 KWG sind bei einer mehrfachen Vergabe von Listenstimmen die Stimmen eines Wählers grundsätzlich ungültig. Eine Ausnahme muss nur für den Fall gemacht werden, dass der Wähler Bewerberstimmen vergeben und dabei die Zahl der ihm zur Verfügung stehenden Stimmen nicht überschritten hat. In diesem Fall bleiben nach § 20a Abs. 6 KWG die Bewerberstimmen weiterhin gültig; die mehrfache Vergabe von Listenstimmen bleibt unbeachtlich. Ausweislich der Gesetzesbegründung (LT-Drs. 15/425) geht die Auslegungsvorschrift des § 20a KWG von der Annahme aus, dass jeder Wähler grundsätzlich gültig wählen will. Entsprechend dieser Vorgabe soll § 20a Abs. 6 KWG sicherstellen, dass der Wählerwille auch insoweit respektiert werden kann, als er Bewerberstimmen vergibt und die ihm zu Verfügung stehenden Stimmen nicht ausschöpft. Das Wahlverhalten führt bei dieser Konstellation nur dazu, dass aus der für die Reststimmengabe – indifferenten – Kennzeichnung mehrerer Wahlvorschläge keine Schlussfolgerungen für die Bewerberstimmen gezogen werden. Die Sinnhaftigkeit der derzeitigen gesetzlichen Auslegungsregel wird an folgendem Beispiel deutlich: Sofern ein Wähler im Rahmen des ihm zur Verfügung stehenden Kontingents Stimmen an Bewerber aus verschiedenen Wahlvorschlägen vergibt, also panaschiert, und gleichzeitig auch die dazugehörigen Listen ankreuzt, um damit seine „Koalitionspräferenz“ zu bekräftigen, liegt der Wählerwille zumindest für die Bewerberstimmen erkennbar auf der Hand. Es besteht danach kein sachlicher Grund, von der derzeitigen gesetzlichen Auslegung des Wählerwillens abzuweichen. Einer gesetzlichen Klarstellung, dass bei der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses die Auszählung und Bewertung der Bewerberstimmen Vorrang vor den Listenstimmen hat, bedarf es vor diesem Hintergrund nicht.

ff. Wahlpropaganda

Nach § 17a Abs. 1 KWG sind während der Wahlzeit in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sowie in dem Bereich mit einem Abstand von weniger als zehn Metern von dem Gebäudeeingang jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten. Der Städte- und Gemeindebund regt an, die Vorschrift dahingehend zu ändern, dass zukünftig das Verbot der unzulässig-

gen Wahlpropaganda auf den Wahlraum begrenzt wird. Die Einhaltung dieser Vorschrift liege außerhalb des Machtbereichs des Wahlvorstandes, da er nicht dafür Sorge tragen könne, ob Wahlplakate in einem ausreichenden Abstand zum Gebäudeeingang stehen.

Dieser Anregung soll nicht entsprochen werden.

Ein dem § 17a Abs. 1 KWG entsprechendes Verbot der Wahlpropaganda im Wahlraum sowie unmittelbar vor dem Zugang des Wahlgebäudes ist in allen wahlrechtlichen Regelwerken für überregionale Wahlen enthalten (§ 32 BWG i.V.m. § 4 EuWG; § 32 BWG; § 31a LWG). Dabei begrenzen die hessischen Regelungen im Landtags- und Kommunalwahlrecht den überwachten Raum im Zugangsbereich des Wahllokals auf 10 Meter, während im Europa- und Bundestagswahlrecht durch Verwendung der unbestimmten Angabe „unmittelbar vor dem Zugang“ nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses beim Deutschen Bundestag sogar ein Bereich von 20 Metern frei von jeder Beeinflussung gehalten werden muss. Die Konkretisierung der Vorschrift auf einen räumlich genau bestimmten Bereich, in dem die Wählerin oder der Wähler ohne jede Beeinflussung bleiben muss, wurde mit dem Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 20. Mai 1992 (GVBl. I S. 170) vor dem Hintergrund einer Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts beim Hessischen Landtag getroffen (Urteil vom 26. März 1992, StAnz. S. 1553).

Die Vorschrift setzt das wahlrechtliche Postulat um, dass innerhalb eines geschützten Bereichs der Wähler frei von jeder Beeinflussung sein muss. Sie dient damit der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Gewährleistung der freien Ausübung der Wahl, der Sicherung des Prinzips der geheimen Wahl und dem Schutz der negativen Bekenntnisfreiheit. Im Interesse einer weiteren vertikalen Wahlrechtsharmonisierung, die der Erleichterung der gleichzeitigen Durchführung von Parlaments- und Kommunalwahlen dient, strebt die Landesregierung eine Modifikation der bundesrechtlichen Vorgaben an. Dies dient gleichzeitig dem Interesse der Wahlvorschlagsträger, die sich mit ihren Werbeaktionen nicht von Wahl zu Wahl auf andere Vorgaben einzustellen bräuchten.

b. Ausländerbeiräte

aa. Aktives Wahlrecht für Ausländerbeiratswahlen

Nach Auffassung der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen soll eingebürgerten und deutschen Mehrstaatern für die Ausländerbeiratswahlen das aktive Wahlrecht gewährt werden. Dagegen fordert der Hessische Städte- und Gemeindebund, den Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das aktive Wahlrecht für die Ausländerbeiratswahl zu entziehen, da sie bereits für

die allgemeinen Kommunalwahlen wahlberechtigt sind.

Beide Vorschläge sollen nicht aufgegriffen werden.

Eingebürgerte und deutsche Mehrstaater haben nach § 86 Abs. 4 HGO für die Ausländerbeiratswahlen das passive Wahlrecht. Ausweislich der Begründung in dem Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger vom 19. Mai 1995 (LT-Drs. 14/93) wurde ihnen dieses eingeräumt, damit der Sachverstand dieser Personen in die Arbeit des Ausländerbeirates einbezogen werden kann. Ein sachlicher Grund für die Gewährung des aktiven Wahlrechts an diesen Personenkreis besteht dagegen nicht. Eingebürgerte und deutsche Mehrstaater sind Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 des Grundgesetzes und damit nach § 32 HGO für die Gemeindewahl wahlberechtigt; ihre Interessen werden durch die Gemeindevertretung vertreten. Dagegen vertritt der Ausländerbeirat nach § 88 Abs. 1 HGO ausschließlich die Interessen der ausländischen Einwohner der Gemeinde.

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sollen als Ausländer weiterhin für die Ausländerbeiratswahlen wahlberechtigt sein; Gemeindevertretung und Ausländerbeirat sind zwei Vertretungskörperschaften mit unterschiedlichen Aufgaben und Zuständigkeiten; eine doppelte Repräsentation liegt dementsprechend nicht vor.

bb. Gleichzeitige Durchführung der Ausländerbeirats- mit den allgemeinen Kommunalwahlen

Um die Wahl der Ausländerbeiräte und damit die Ausländerbeiräte selbst stärker in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung zu rücken und eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu gewährleisten, regt die Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen an, die Ausländerbeiratswahlen gleichzeitig mit den allgemeinen Kommunalwahlen durchzuführen.

Dieser Vorschlag soll nicht aufgegriffen werden.

Eine Zusammenlegung der Ausländerbeiratswahlen mit den allgemeinen Kommunalwahlen hätte für die Kommunen einen erheblichen organisatorischen Mehraufwand zur Folge. Synergieeffekte oder Kosteneinsparungen, wie von der Arbeitsgemeinschaft der Ausländerbeiräte Hessen für diese Forderung angeführt, sind aufgrund des mit Ausnahme der Unionsbürger unterschiedlichen Kreises der Wahlberechtigten nicht möglich; organisatorisch müsste die Ausländerbeiratswahl neben den Kreis-, Gemeinde- und Ortsbeiratswahlen vorbereitet und durchgeführt werden. Auch für die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger wäre eine gleichzeitige Wahlteilnahme an beiden Wahlen nicht möglich, da die Wahlbezirke für die Ausländerbeiratswahl aufgrund der geringen Wahlbeteiligung und der unterschiedlichen regionalen Verteilung der Wahlberechtigten sehr viel größer geschnitten sein müssen. Dabei muss zudem berücksichtigt werden, dass die Kommunen bereits durch die Einführung des Kumulierens und Panaschierens bei

den allgemeinen Kommunalwahlen vor erheblichen organisatorischen Mehraufwendungen stehen.