

**KOMMUNAL-**

**RECHTSNOVELLE**

**SCHWARZ-ROT STARTET ANGRIFF  
AUF DEMOKRATISCHE PLURALITÄT**

**Kommunaler Dialog**

**29.11.2024**

**Freie  
Demokraten**



Fraktion im  
Hessischen Landtag **FDP**

# KOMMUNALER DIALOG

**21.06.2024** zur Grundsteuerreform

**03.05.2024** zum HVO-Diesel

**20.03.2024** zum Startchancen-Programm

⇒ [fdp-fraktion-hessen.de/kommunaler-dialog](https://fdp-fraktion-hessen.de/kommunaler-dialog)

**HGO.**  
**NOVELLE**

# HGO-NOVELLE

Freie  
Demokraten



## Vereinbarung im Koalitionsvertrag

„Um eine moderne Rechtsgrundlage zu erhalten, werden wir in bewährter Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden die Kommunalverfassung, aber auch das Kommunalwahlrecht, evaluieren und zeitgemäß ausgestalten.“



HESSENVERTRAG  
DER DEMOKRATISCH-  
CHRISTLICH-SOZIALEN KOALITION  
2024 – 2029

**CDU**



## Gesetzentwurf der Landesregierung

### GESETZ ZUR VERBESSERUNG DER FUNKTIONSFÄHIGKEIT DER KOMMUNALEN VERTRETUNGSKÖRPERSCHAFTEN UND ZUR ÄNDERUNG KOMMUNALRECHTLICHER VORSCHRIFTEN

- Betroffen sind **85 Normen** in **11 verschiedenen Gesetzen und Verordnungen**

- Die Anhörung durch die Landesregierung zum Gesetzentwurf endete am **06.09.2024**

Die eingegangenen Stellungnahmen wurden den (meisten) Fraktionen nicht zur Verfügung gestellt, es folgt jedoch ein weiteres Anhörungsverfahren über den zuständigen Innenausschuss.

## Begründung zum Gesetzentwurf

- Der Gesetzesentwurf dient insbesondere der **zeitgemäßen Ausgestaltung der Kommunalverfassung sowie des Kommunalwahlrechts**.
- Für die Kommunalverfassung wird die **Zielsetzung** verfolgt, **die kommunale Handlungsfähigkeit zu stärken**.
- Dazu sollen Regelungen außer Kraft gesetzt werden, die kommunale Entscheidungsprozesse hemmen und im Vergleich mit anderen Ländern besonders hohe Anforderungen stellen.

# HGO-NOVELLE

14.11.2024

Innenminister Poseck stellt Reform des  
Hessischen Kommunalrechts vor:

*„Wir wollen das **Kommunalrecht modernisieren**, um **Handlungsfähigkeit und Spielräume der hessischen Kommunen zu erhöhen**. Dabei handelt es sich um die **umfassendste Kommunalrechtsnovelle seit zehn Jahren**. Die Kommunen sind das **Fundament unserer Demokratie**. Sie leisten gerade in diesen herausfordernden Zeiten **Enormes**. Mit großem Einsatz und viel Pragmatismus haben sie in der Corona-Pandemie und in der Flüchtlingsbewegung bewiesen, was sie in **Krisenzeiten leisten können**.“*

# HGO-NOVELLE

20.11.2024

Innenminister Poseck führt zur Ersten Lesung des Gesetzes im Hessischen Landtag aus:

*„Die Kommunen sind ein unverzichtbarer Stützpfeiler unserer Demokratie. Als Kommunalminister ist es mir ein wichtiges Anliegen, die Kommunen weiter zu stärken. Daher haben wir in den vergangenen Monaten angesichts der Kommunalwahl im März 2026 (!) gemeinsam mit Kommunen, Kommunalaufsichtsbehörden und kommunalen Spitzenverbänden an einer Modernisierung des Kommunalrechts gearbeitet. Dabei sind zahlreiche Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Praxis berücksichtigt worden und in den Gesetzesentwurf eingeflossen.*



# **ÄNDERUNG DES KOMMUNAL- WAHLRECHTS**

**ÄNDERUNG DES**

**KOMMUNALWAHLRECHTS**

**Einführung des D'Hondt-Verfahrens**

„Als Beitrag zur Stärkung und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften soll die Sitzzuteilung bei der Wahl der Gemeindevertretungs- und Kreistagsmitglieder **künftig nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren** erfolgen.“

„(Hare/Niemeyer).....führt allerdings dazu, dass auch Parteien und Wählergruppen einen Sitz erhalten können, die nur sehr wenige Stimmen auf sich vereinigen konnten.“

# ÄNDERUNG DES

# KOMMUNALWAHLRECHTS

## Einführung des D'Hondt-Verfahrens

„Dies hat zu einer erheblichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen beigetragen. Einige kommunale Vertretungen setzen sich mittlerweile aus mehr als zehn unterschiedlichen Parteien und Wählergruppen zusammen.“

Es erscheint ferner problematisch, wenn Kleinst- und Splitterparteien, die über einen nur geringen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in die kommunalen Vertretungsorgane einziehen und dort als „Zünglein an der Waage“ einen im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl weit überproportionalen Einfluss erlangen bzw. in die Rolle der Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer gelangen können.

# ÄNDERUNG DES KOMMUNALWAHLRECHTS

## Einführung des D'Hondt-Verfahrens

Das d'Hondtsche Verfahren ist ein von der Rechtsprechung als **verfassungsgemäß angesehenes Sitzzuteilungsverfahren** (siehe z.B. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1988, 2 BvC 4/88 und Beschluss vom 8. August 1994, 2 BvR 1484/94), **das geeignet ist, einen Beitrag zur Verringerung der fortschreitenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften zu leisten.**

## Sitzverteilungsverfahren

### BEHAUPTUNG

*Dies (Anm.: das bisherige Auszählverfahren) hat zu einer erheblichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen beigetragen.*

### FAKT

Der Innenminister führt anlässlich der PK und bei der Einbringung des Gesetzentwurfs lediglich die StaVo Frankfurt und einige wenige weitere größere Städte als Beispiele für eine „Zersplitterung“ auf. Auf Nachfrage in der PK räumt er ein, dass es wohl einige „Proberechnungen“ gegeben habe. Eine umfassende Datenerhebung hat also bislang nicht stattgefunden.

# FAKTENCHECK

## Sitzverteilungsverfahren

### BEHAUPTUNG

*Das d'Hondtsche Verfahren .... (ist geeignet) einen Beitrag zur Verringerung der fortschreitenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften zu leisten.*

### FAKT

Auch in diesem Punkt bleibt die Landesregierung jeden Beweis schuldig. Im Beispiel Frankfurt solle sich bei Anwendung von d'Hondt die StaVo um drei Listen verringern. Ansonsten keine Daten.

# FAKTENCHECK

## Sitzverteilungsverfahren

ALSO

Kleine Anfrage der Freien Demokraten zu den  
„Auswirkungen der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren  
auf die kommunalen Vertretungskörperschaften“

➔ <https://starweb.hessen.de/cache/DRS/21/1/01351.pdf>

# ARGUMENTATION

## der Freien Demokraten

- „Die Vielfalt, die wir in den kommunalen Parlamenten antreffen, wird von der Landesregierung schlicht als „Zersplitterung“ bezeichnet.“
- „Vielfalt in der Demokratie bedeutet für uns Freie Demokraten die Anerkennung und Förderung einer Vielfalt an Meinungen, Interessen, Weltanschauungen und sozialen Gruppen innerhalb einer Gesellschaft.“
- „In einer Demokratie ist es wichtig, diese Vielfalt zu respektieren und politische Institutionen so zu gestalten, dass sie die verschiedenen Interessen und Stimmen auch berücksichtigen können.“
- „Und nicht, sie als lästiges Übel zusehen, dessen Einzug in die kommunalen Parlamente mit aller Gewalt verhindert werden muss.“



# ARGUMENTATION

## der Freien Demokraten

- „Das ist ein Angriff auf die demokratische Pluralität in unserem Land“
- „Schwarz-Rot will das Hare/Niemeyer- durch das d´Hondt-Verfahren ersetzen. Das geschieht aus purem Eigeninteresse, denn das Auszählverfahren nach d´Hondt schwächt kleinere Parteien und Wählergruppen“
- „Schwarz-Rot strebt offenbar Kreistage, Stadtparlamente und Gemeindevertretungen an, in denen möglichst wenige Parteien und Gruppen vertreten sind, um möglichst kritiklos durchregieren zu können. Demokratische Vielfalt sieht anders aus“
- „Die Pläne der Landesregierung testen die Grenzen der Verfassung aus.“

# SITZVERTEILUNGS- VERFAHREN IM VERGLEICH

Partei	CDU	GRÜNE	SPD	FDP	BfB
Stimmen	19891	14633	9699	4248	20620
Sitze pro Partei nach Sainte-Laguë/Scheper	7	5	4	2	7
Sitze pro Partei nach Hare-Niemeyer	7	5	4	2	7
Sitze pro Partei nach d'Hondt	8	5	3	1	8

# Was sagt eigentlich der HSGB?

MÄRZ 2024

- Auch zunehmend wird in der verfassungsrechtlichen Debatte das Zuteilungsverfahren nach **Saint/Lague/Schepers** als gegenüber dem Proporzverfahren nach Hare-Niemeyer **vorzugswürdig angesehen** (Boehl in Schreiber, BWahlG, 11. Aufl., 2021, § 6 Rdnr. 45-47 mit zahlreichen Nachweisen).
- Insofern wäre eine Umstellung des Auszählverfahrens auf Sainte-Lague/Schepers wie bei der Bundestagswahl **zu präferieren** um hier eine **Einheitlichkeit** zu erhalten.
- Vor einer Umstellung des Auszählverfahrens müssten die **Auswirkungen** der verschiedenen Auszählverfahren **empirisch** zunächst einmal anhand einiger **Modellkommunen** ermittelt werden.

# Was sagt eigentlich der HSGB?

MÄRZ 2024

- Hierbei wäre allerdings auch zu berücksichtigen, dass das Auszählverfahren nach **Hare-Niemeyer** mittlerweile bei den Kommunen bestens bekannt ist und sich **bewährt** hat und auch die Programme der Ekom 21 entsprechend angepasst werden müssten, was für die Kommunen mit Kosten verbunden wäre. Außerdem müsste eine Einarbeitung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort erfolgen.
- Eine Umstellung des Auszählverfahrens ist nach diesseitiger Einschätzung **nicht bis zu den nächsten Kommunalwahlen umsetzbar** und eher als eine langfristige Thematik anzusehen.

# Was sagt eigentlich der HSGB?

AUGUST 2024 ☹️

Insofern wäre eine Umstellung des Auszählverfahrens zu präferieren und es wird die Umstellung auf das Auszählverfahren nach d'Hondt begrüßt.

***WEITERE  
GEPLANTE  
ÄNDERUNGEN***

# § 55 HGO

## Wahlen

- Das **Sitzverteilungsverfahren bei der Wahl des Kommunalparlaments** gilt auch für die von der Vertretungskörperschaft vorzunehmenden (Verhältnis-)Wahlen.
- Durch die Einführung des Höchstzahlverfahrens nach d`Hondt im Hessischen Kommunalwahlgesetz müssen daher auch die Vorschriften in § 55 Abs. 1 und Abs. 4 HGO entsprechend angepasst werden.

# § 62 HGO

## Ausschüsse

- Bei der **Ausschussbildung im Wege des Benennungsverfahrens** wird das für das Stärkeverhältnis der Fraktionen entscheidende hypothetische Wahlergebnis zukünftig ebenfalls nach d'Hondt ausgewertet. Dabei muss bei gleichen Höchstzahlen der Vorsitzende der Gemeindevertretung das entscheidende Los ziehen.
- Durch entsprechende Verweisungen gelten die o.g. Änderungen auch für die Kreistage.



# § 36b HGO

## **Ein-Personen-Fraktion (Streichung)**

- Die Regelung zur Ein-Person-Fraktion wird gestrichen, um die Arbeitsfähigkeit der Gemeindevertretungen zu verbessern.
- Es handelt sich bei der Ein-Personen-Fraktion um eine hessische Besonderheit, die keine Entsprechung in einem anderen Land findet und für die keine Notwendigkeit besteht.

# § 36b HGO

## Ein-Personen-Fraktion (Streichung)

- So hat das OVG NRW bestätigt, dass der Wegfall bzw. die Unzulässigkeit von Sperrklauseln nicht dazu zwingen, auf die gesetzliche Festlegung einer Fraktionsmindeststärke zu verzichten, sondern es im Interesse der Funktionsfähigkeit der Arbeit kommunaler Organe sogar eher gerechtfertigt sein kann, Minderheitenrechte zu beschränken (OVG NRW, HSGZ 2006, 380).
- Es besteht kein Anspruch von Einzelmandatsträgern, die gleichen Gestaltungsrechte wie eine Fraktion zu bekommen und damit in ihrem Status gleichgesetzt zu werden.

# § 38 HGO

## Zahl der Gemeindevertreter

- Das Erfordernis für eine **Zwei-Drittel-Mehrheit** für eine Änderung der Hauptsatzung mit dem Ziel der Absenkung der Zahl der Gemeindevertreter auf die nächst niedrigere Größengruppe bzw. eine dazwischenliegende ungerade Zahl **entfällt**.
- Ein entsprechend hohes Quorum existiert in keinem anderen Land.
- Zukünftig ist nur noch die Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter gemäß § 6 Abs. 2 HGO erforderlich, um die Hauptsatzung zu ändern. Dadurch sollen freiwillige Verkleinerungsbeschlüsse erleichtert und die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.  
Hinweis: KSpV → Präferenz für generelle Verkleinerung von Kommunalparlamenten

## § 52a HGO (NEU)

### Digitale Sitzungsteilnahme

- § 52a bietet hessischen Kommunen eine Optionsregelung, um digitale Sitzungsteilnahmen zu ermöglichen.
- Zusätzlich zur ansonsten erforderlichen Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder der Gemeindevertretung in § 6 Abs. 2 HGO zur Änderung der Hauptsatzung bedarf es für die Zulassung von Bild-Ton-Übertragungen einer ~~Zwei-Drittel~~ \*Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter.

\*Erfordernis der Zwei-Drittel-Mehrheit nach Regierungsanhörung gestrichen

## § 52a HGO (NEU)

### Digitale Sitzungsteilnahme

- Die „Soweit“- Regelung in Abs. 1 S. 1 verdeutlicht, dass die Gemeinden einen weiten Spielraum besitzen, die Bild-Ton-Übertragungen auszugestalten. Es handelt sich dabei um eine hybride Zuschaltung von Gemeindevertretungsmitgliedern, mindestens der Vorsitzende der Gemeindevertretung muss im Sitzungssaal anwesend sein. Volldigitale Sitzungen ohne Anwesenheit sind im Gegensatz zum Gemeindevorstand (§ 67 Abs. 1 HGO) für die Gemeindevertretung nicht zulässig. Die Gemeinden müssen die Saalöffentlichkeit weiterhin gewährleisten.

## § 8b HGO

# Bürgerentscheid

- Zukünftig wird der Begriff des Aufstellungsbeschlusses durch denjenigen des „verfahrenseinleitenden Beschlusses“ ersetzt.
- Damit ist klargestellt, dass der jeweils erste sachbezogene Beschluss in einer Bauleitplanung weiterhin bürgerentscheidsfähig ist. Dies kann auch der Aufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB sein.
- Planfeststellungsverfahren und Bürgerbegehren können zu widersprechenden Ergebnissen und damit zu einer nicht vertretbaren Verzögerung des geplanten Vorhabens führen.

# § 8b HGO

## Bürgerentscheid

- Im Rahmen solcher Verfahren sind regelmäßig vielschichtige Abwägungsprozesse durchzuführen, die nur schwer auf eine mit Ja oder Nein zu beantwortende Frage im Rahmen eines Bürger- oder Vertreterbegehrens reduziert werden können.
- Ausgeschlossen werden sollen daneben weitere Angelegenheiten z. B. in abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Zulassungsverfahren. Auch in diesen Verfahren, z.B. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung in immissionsschutzrechtlichen Verfahren, findet eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

# § 8b HGO

## Bürgerentscheid

INNENMINISTER POSECK: „BÜROKRATIEABBAU FÜR KOMMUNEN“:

„Wir wollen die Kommunen vor überflüssigen bürokratischen Ballast befreien und die Abläufe effizienter gestalten. Um wichtige Infrastrukturprojekte in ihrer zügigen Realisierung nicht zu gefährden, sind bei bestimmten Infrastrukturvorhaben keine Bürgerbegehren mehr möglich.“

„Wir müssen in unserem Land schneller werden, wenn es um die Erneuerung und Weiterentwicklung der Infrastruktur geht. Bürger können und sollen sich weiter intensiv einbringen, aber irgendwann müssen Ergebnisse auch feststehen und umgesetzt werden. Das hessische Recht soll an dieser Stelle übrigens an die Rechtslage in anderen Bundesländern angepasst werden.“



## § 121 HGO

### **Wirtschaftliche Betätigung**

- Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen im Bereich des Wohnungsbaus stellt ein traditionelles Betätigungsfeld der Kommunen dar, was bereits die Regelung in § 104 Abs. 4 HGO zeigt.
- Derzeit sind gemäß § 121 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HGO bereits Wohnungsbauvorhaben privilegiert, wenn der Zweck der Gesellschaft vorrangig darin liegt, eine sichere und sozial verantwortbare Wohnungsversorgung breiter Schichten der Bevölkerung zu gewährleisten, und damit den Bereich des sogenannten „sozialen Wohnungsbaus“ abdeckt (siehe bereits die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage vom 16.03.2015, LT-Drucks. 19/1570).

# § 121 HGO

## Wirtschaftliche Betätigung

- Die Betätigungen auf dem Gebiet des Wohnungsbaus werden in Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und somit als nicht-wirtschaftliche Betätigung aufgenommen, um den Kommunen ausdrücklich die Möglichkeit zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu geben.

AUS DER PM DES INNENMINISTERIUMS VOM 14.11.2024

### Stärkung kommunaler Daseinsvorsorge

„Zudem ist eine Erweiterung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen im Wohnungsbau und im Hinblick auf erneuerbare Energien vorgesehen.“

***VIELEN DANK  
FÜR DIE  
AUFMERKSAMKEIT***

***FRAGEN?***