

Vorwort

Nach dem Erscheinen der Voraufgabe im April 2012 hat der Hessische Landtag das Kommunalrecht einigen – teilweise gravierenden – Änderungen unterzogen (dazu unter I.). Die neben der Flüchtlingsunterbringung die Kommunalpolitik (auch heute noch) beherrschenden Themen „Schuldenbremse“ und „Energiewende“ sind allerdings schon im Jahr 2011 aufgekommen (dazu unter II.). Um die jüngeren Entwicklungslinien des Kommunalrechts wirklich nachvollziehen zu können, empfiehlt sich ein noch weiterer Rückblick bis zum Jahr 1999 (dazu unter III.); seit jenem Jahr ist die CDU konstant in allen Landesregierungen vertreten. Schließlich ist die (überfällige und in der schwarz-grünen Koalitionsvereinbarung vom 23.12.2013 auch thematisierte) Modernisierung der Landesverfassung für die Kommunen von besonderem Interesse (dazu unter IV.).

I. Neuerungen seit der Voraufgabe 2012

1. Ausstieg aus der Schuldenspirale

Mit dem Kommunalen **Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012** hat sich der Gesetzgeber den konsolidierungsbedürftigen Kommunen angenommen, solchen also, „die die angehäuften (Kassen-)Kreditvolumina aus eigener Kraft kaum mehr in einem nennenswerten Umfang werden zurückführen können“ (LT-Drs. 18/5317 S. 1). Diese Situationsanalyse gilt nach dem Schutzschirmgesetz für nahezu ein Viertel der hessischen Gemeinden (92 von 426) und für zwei Drittel der hessischen Landkreise (14 von 21)! Diesen Kommunen hat das Land staatliche Hilfe mit originären Landesmitteln angeboten; bei Inanspruchnahme mussten diese sich allerdings im Gegenzug verpflichten, ihre Haushaltswirtschaft mit vertraglich festgelegten Maßnahmen zum nächstmöglichen Zeitpunkt wieder zum dauerhaften Ausgleich (zurück) zu führen. Vor allem aber unterstehen die 80 kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern zukünftig (bis zur finanziellen Gesundung) der unmittelbaren Finanzaufsicht des jeweils zuständigen Regierungspräsidiums. Wegen der Bedeutung der Zuständigkeitsverla-

V

Vorwort

gerung für alle Rechtsanwender werden die 80 betroffenen Gemeinden in einer Fußnote zu § 136 HGO aufgeführt.

Auch auf der untergesetzlichen Ebene hat das Land im Rahmen der staatlichen Finanzaufsicht über die Kommunen, also auch und gerade über die (defizitären) Nicht-Schutzschirmkommunen, die Zügel (erneut) angezogen. Die **Hinweise des Innenministeriums vom 1. Oktober 2013 zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften in der HGO** (StAnz. S. 1295) enthalten entsprechende Gesetzesauslegungen. Am 3. März 2014 gab das Hessische Innenministerium **Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie über die Konsolidierung der kommunalen Haushalte und die Handhabung der staatlichen Finanzaufsicht** vom 6. Mai 2010 (vgl. dazu nachfolgend unter II.) heraus. Diese Hinweise, von Kritikern als „Rosenmontags-Erlass“ bezeichnet, stehen auf der Homepage des Innenministeriums (www.hmdis.hessen.de) zur Ansicht und zum Ausdruck bereit. In dem Erlass werden insbesondere die folgenden Probleme angesprochen: Ausgestaltung des Haushaltssicherungskonzepts, Aufstellung der Eröffnungsbilanz und Ausschöpfung der Einnahmepotentiale in defizitären Kommunen. Dass in vielen (meist kleineren) Gemeinden fünf Jahre nach dem gesetzlichen Stichtag 1.1.2009 immer noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt wurde, ist in Anbetracht der (fast) flächendeckenden freiwilligen Entscheidung für die Doppik kaum fassbar, nach dem Erlass des Innenministeriums jedenfalls nicht länger hinnehmbar. Entsprechendes gilt insbesondere auch für den Verzicht auf eine gemeindliche Straßenbeitragssatzung, zumal der Hessische Landtag bereits mit Gesetz vom 21.11.2012 (GVBl. S. 436) auf Wunsch der kommunalen Spitzenverbände als Alternative zum einmaligen (wegen seiner Höhe bei den Bürgern besonders unbeliebten) Straßenbeitrag den wiederkehrenden Straßenbeitrag eingeführt hat. Mit dem **Erlass vom 29. Oktober 2014 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2018** (in StAnz. S. 982) – nach seinem Empfangsdatum 1 Tag später bisweilen auch als „Weltersparungs-Erlass“ bezeichnet – hat das Hessische Innenministerium den Haushaltsausgleich bis spätestens zum Haushaltsjahr 2017 gefordert. In allen Fällen, in denen der Haushaltsausgleich erst später erreicht werden soll, bedürfen bei kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern die künftigen Haushaltsgenehmigungen des jeweiligen Land-

rats des Einvernehmens des Regierungspräsidenten. Diese Vorgaben wurden ein Jahr später erneuert und erhärtet mit dem **Erlass vom 21. September 2015 über die kommunale Finanzplanung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2019** (in StAnz. S. 999. Durch Fußnoten in Teil D und Teil E dieser Textausgabe (HGO und HKO) werden die genannten und noch weitere Verwaltungsvorschriften des Hessischen Innenministeriums – wie schon bei den beiden Voraufgaben dieses Buches – an den zahlreichen Stellen erläutert, wo sie sich auf die Gesetzesauslegung und den Gesetzesvollzug auswirken.

Die kommunale Freude über das **Urteil des Staatsgerichtshofs vom 21. Mai 2013** (in HSGZ 2013 S. 210) hielt nicht lange an. Mit diesem Urteil hatte das Hessische Verfassungsgericht das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 korrigiert, mit dem der jährliche Finanztransfer vom Land auf die Kommunen um rund 360 Mio. Euro „korrigiert“ worden war. Das Gericht schrieb dem Land zwar ins Stammbuch, dass es seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkomme, wenn es die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmittel kenne. Auf dem Weg zu einem bedarfsgerechten Finanzausgleich hat die Landesregierung Bouffier/Al Wazir jedoch bereits im September 2014 anlässlich einer ersten Modellberechnung klargestellt, dass sich der finanzielle Bedarf der Kommunen basierend auf einer systematischen Erfassung und Bewertung der ihnen vom Land zur Pflicht gemachten Aufgaben allenfalls in der Höhe des bisherigen Finanztransfers bewege. (Zur Novelle des Finanzausgleichsgesetzes im Sommer 2015 vgl. unten 6.).

Viele Kommunen machen daher geltend, das Land saniere sich vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Schuldenbremse auf Kosten seiner Gemeinden. Dabei muss allerdings fairerweise im Auge behalten werden, dass das Land selbst in der jüngeren Vergangenheit nun schon zweimal die Grunderwerbsteuer angehoben hat, es also keineswegs allein den Kommunen überlässt, den Bürgern die unangenehme Nachricht von Abgabe-Erhöhlungen zu überbringen. Außerdem wird die schwarz-grüne Koalition die Beamtinnen und Beamten durch in der Koalitionsvereinbarung bereits festgelegte Null-Prozent- und Ein-Prozentrunden in den nächsten Jahren von der allgemeinen Einkommensentwicklung abkoppeln während ihnen weiterhin eine

Vorwort

höhere Wochenarbeitszeit als dem Tarifpersonal zugemutet wird; auch insofern geht das Land also der unmittelbaren Konfrontation mit Bürgerinnen und Bürgern bzw. Wählerinnen und Wählern nicht aus dem Weg.

2. Mit dem Änderungsgesetz vom 21. November 2012 wurde auch das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit geändert. Die Unternehmensform „Kommunale Anstalt“, die den Gemeinden und Landkreisen erst mit der Kommunalrechtsnovelle 2011 zur Verfügung gestellt wurde, wird als weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit in öffentlich-rechtlicher Form etabliert (**Gemeinsame kommunale Anstalt**). Nach wie vor ist die Landesregierung, auch in schwarz-grüner Zusammensetzung, davon überzeugt, dass sich durch kommunale Zusammenarbeit – ggfs. gipfelnd in freiwilligen Fusionen – die Verwaltungskraft der Kommunen an die stetig wachsende Verwaltungslast anpassen lässt, auch wenn sich der Bevölkerungsrückgang in einigen Regionen des Landes immer deutlicher abzeichnet.

3. Im Rahmen der (großen) **Dienstrechtsreform vom 27. Mai 2013** (GVBl. S. 217, 367), die als wesentliche Neuerung das Altersgeld für (freiwillig) aus dem öffentlichen Dienst ausscheidende Beamte – auch Wahlbeamte – beinhaltete, wurde § 130 HGO redaktionell überarbeitet.

4. Eines der ersten Gesetze der neuen schwarz-grünen Regierungskoalition war das **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 18. Juli 2014** (GVBl. S. 178). Ziel dieses Änderungsgesetzes war, die Energiewende durch erneute Aufweichung des Subsidiaritätsprinzips in § 121 HGO zu erleichtern. Nach dem in der Tat sehr vorsichtigen ersten Anlauf im Jahr 2011 (vgl. dazu nachfolgend unter II.) hatten die hessischen Kommunen ernüchert feststellen müssen: „Es bleibt dabei, kein Nachbarland unterwirft seine Kommunen einem derart strikten Subsidiaritätsprinzip gerade für den Bereich der Energieversorgung.“ Es bleibt im Interesse der Abwehr der in Fukushima im März 2011 so überaus deutlich gewordenen Strahlungsgefahr und vor allem der Vermeidung des Atommülls, für den immer noch kein Endlager gefunden wurde, zu hoffen, dass der nun nochmals überarbeitete § 121 HGO den hessischen Kommunen dabei behilflich sein kann, die ihnen allseits zuerkannte zentrale Rolle bei der Energiewende zu erfüllen.

VIII

5. Mit dem Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts der kommunalen Wahlbeamten vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158) hat die schwarz-grüne Koalition zwei weitere zentrale Punkte ihrer Koalitionsvereinbarung umgesetzt, nämlich die **Aufhebung aller Altersgrenzen für kommunale Wahlbeamte** (zurückgehend auf den Beschluss des CDU-Parteitages vom 6.7.2013) und die Abschmelzung der Wahlbeamtenversorgung (zurückgehend auf die stete Kritik der Grünen: „Luxusversorgung“). Der Zeitdruck, den die Koalition bei dieser Novelle entfachte, kam allerdings überraschend. Da auch das Mindestwählbarkeitsalter für die Landtagsabgeordneten nach der Koalitionsvereinbarung auf die Volljährigkeitsgrenze abgesenkt werden soll und dies nur – weil in der Landesverfassung (Art. 75 Abs. 2) festgelegt – durch eine Volksabstimmung möglich ist, hatte man allgemein wegen des Stellenwerts der Bürgerbeteiligung gerade bei den Grünen damit gerechnet, die Koalition werde diese Volksabstimmung abwarten. Aber in der Praxis wird ohnehin in Anbetracht der demografischen Entwicklung die Aufhebung der Höchstaltersgrenze eine viel größere Rolle spielen. Insofern hatte die einmütige Einschätzung des Hessischen Landtags aus dem Jahr 1962 bei der Einführung der beamtenrechtlichen Amtsausübungshöchstaltersgrenze, der Gesetzgeber „müsse einer Überalterung der leitenden Kräfte in der kommunalen Selbstverwaltung vorbeugen“, nach rund 50 Jahre keinen Bestand mehr. Verfassungsrechtlich notwendig war die Gesetzesnovelle im Übrigen nicht; das Bundesverfassungsgericht hatte erst mit Beschluss vom 26.8.2013 (in NVwZ 2013 S. 1540) zur Rechtslage in Bayern festgestellt, dass die Wählbarkeitsgrenze von 67 Lebensjahren keine unzulässige Altersdiskriminierung darstellt.

Das Besondere an der Altersgrenzen-Novelle ist, dass sie in vollem Umfang auf die hauptamtlichen Beigeordneten übertragen wird. Insofern ist Hessen im Ländervergleich wieder einmal vorn. Bis zur Aufhebung des Beamtenrechtsrahmengesetzes im Jahr 2008 hatte der Bund die Beigeordneten als Beamte der zweiten Führungsebene noch der fachlichen Verwaltung und damit dem Berufsbild des normalen Lebenszeitbeamten zugeordnet. Der Landtag sieht das anders („Berufspolitiker“), lässt allerdings interessanterweise die Höchstaltersgrenze bei den mittelbar gewählten Wahlbeamten des Landes (z. B. Präsident und Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs) unangetastet, ob-

Vorwort

wohl in der Koalitionsvereinbarung ganz allgemein von der Abschaffung des Höchstalters für Wahlämter die Rede war. Im Hinblick auf Persönlichkeiten, die sich gut darauf verstehen, in dem Wahlgremium Gefolgschaften zu bilden, wird insofern bereits vor der Gefahr der Gerontokratie („Herrschaft der Alten“) bzw. der „Blatterisierung“ der hessischen Kommunalpolitik gewarnt. Das letztgenannte Schlagwort nimmt Bezug auf Joseph „Sepp“ Blatter, der seit 1998 Präsident des Weltfußballverbands FIFA ist und dessen höchstes Entscheidungs- und Wahlorgan, den Kongress, lange Zeit „beherrscht“ hat.

Die **Versorgung der kommunalen Wahlbeamten** in Hessen war 1992 unter rot/grüner Regierungsverantwortung anlässlich der Einführung der Direktwahl in Hessen in der Tat sehr großzügig ausgestaltet worden. Lebenslange Versorgungsbezüge nach nur einer Amtszeit – unabhängig vom Lebensalter – gab es außerhalb Hessens nur in Niedersachsen. Die CDU hatte dieses „Versorgungsprivileg“ in der Vergangenheit stets mit dem Argument verteidigt, die Wahlämter auf der kommunalen Ebene müssten in jeder Hinsicht attraktiv ausgestaltet sein, um gute und geeignete Persönlichkeiten anzuziehen. Aber nach der allgemeinen Erhöhung des Renten- bzw. Pensionseintrittsalters auf „67“ und Presse-Schlagzeilen wie „Üppige Pension nach nur einer Amtszeit: Bürgermeister haben ausgesorgt“ war diese Position in der Koalition mit den Grünen nicht länger zu halten. Auffällig ist allerdings das Bemühen, die Versorgungssituation der Bürgermeister und der anderen kommunalen Wahlbeamten an das für Landtagsabgeordnete geltende Recht anzugleichen. Konsequenter vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes wäre es gewesen, die Versorgungssituation der Minister, also der Regierungsmitglieder, ins Auge zu nehmen. So mussten die Koalitionspartner es ertragen, dass der Geschäftsführende Direktor des Hessischen Städte- und Gemeindebundes von „Neidkomplexen“ der Landtagsabgeordneten sprach.

6. Im Rahmen der **Novelle des Finanzausgleichsgesetzes vom 23.7.2015** (in GVBl. S. 298) hat der Gesetzgeber (endlich) auch den § 53 Abs. 2 HKO überarbeitet und damit die bisherige Inkongruenz zwischen HKO und FAG beseitigt.

7. Mit der **Melderechts-Novelle vom 28.9.2015** (GVBl. S. 346) wurde auch (geringfügig) das KWG geändert.

X

8. HGO, HKO, KWG und KGG wurden schließlich im Rahmen der **Bürgerbeteiligungs-Novelle vom 20.12.2015** (GVBl. S. 618) noch einmal kurz vor den Kommunalwahlen am 6. März 2016 in zahlreichen Punkten verändert. Das Herzstück dieser Novelle, die Veränderung des Bürgerentscheids in § 8b HGO, wird allerdings in den meisten Gemeinden kaum spürbar werden. Anders als bei den zeitgleichen Novellen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz wurde nämlich das Abstimmungsquorum von 25 % in den 414 Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern nicht angetastet. In allen Gemeinden kann dagegen zukünftig die Gemeindevertretung „quasi von oben“ einen Bürgerentscheid initiieren, notwendig für ein solches Vertreterbegehren ist aber eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter. Im Nachbarland Bayern wurde im Dezember 2015 vermeldet, der Bürgerentscheid gehöre nach 20 Jahren in den bayerischen Gemeinden zum politischen Alltag; am 10. Dezember 1995 fand dort der erste Bürgerentscheid statt; 1628 Bürgerentscheide folgten seitdem nach.

II. Rückblick auf die „große“ Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011, auf die verfassungsrechtlichen Schuldenbremsen und auf Fukushima

Mit dem **Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 16. Dezember 2011** (GVBl. I S. 778) wurden insgesamt 14 Gesetze sowie 3 Verordnungen novelliert. Allein in der HGO wurden 51 Paragraphen geändert, 23 aufgehoben und 2 neu eingefügt. Die Kommunalrechtsnovelle 2011 hatte zwei Schwerpunktthemen und einen „Restblock“.

1. Schuldenbremse (auch) für die Kommunen

Der Haushaltsausgleich (ohne Schuldenaufnahme) ist für die Kommunen auch nach der Kommunalrechtsnovelle vom Dezember 2011 keine gesetzliche „Muss-Vorschrift“, sondern lediglich ein „Soll-Befehl“ (vgl. § 92 Abs. 3 HGO). Aber zur Sicherstellung, dass auch die Kommunen alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Ausgaben zukünftig wieder ohne die Aufnahme neuer Schulden zu stemmen, ist im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 2011 die **Genehmigungs-**