

Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999

Rolf Meireis / Ulrich Dreßler

Am 22. Dezember 1999 hat der Hessische Landtag in Dritter Lesung das „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung“ verabschiedet. Das Gesetz wurde am 23. Dezember 1999 von Ministerpräsident und Innenminister ausgefertigt und am 4. Januar 2000 im Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet (GVBl. 2000 I S. 2). Es ist am 5. Januar 2000 in Kraft getreten.

Der dem Gesetz zu Grunde liegende Entwurf der Hessischen Landesregierung vom 21. September 1999 wurde in dieser Zeitschrift bereits vorgestellt (vgl. Meireis/Dreßler, „Der Regierungsentwurf der Hessischen Kommunalverfassungsnovelle 1999“, HSGZ 1999 S. 358 = KommP SW 1999 S. 343; auszugsweise auch in FR v. 20. Oktober 1999 S. 37). An diese Darstellung knüpft der vorliegende Aufsatz an, wobei der Schwerpunkt auf die Änderungen gelegt wird, die im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren noch vorgenommen wurden. Die Koalitionsfraktionen CDU und F.D.P. haben zu dem Regierungsentwurf am 6. Dezember 1999 drei Änderungsanträge eingebracht (LT-DruckS.15/834, 15/835 und 15/885), die allesamt Eingang in das Gesetz gefunden haben. Keine Berücksichtigung fanden dagegen die Änderungsanträge der Fraktion der SPD vom 29. November 1999 (LT-Drucks.15/615) sowie der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 13. Dezember 1999 (LT-Drucks.15/890); an diesen Änderungsanträgen lässt sich allerdings erkennen, wo die politisch umstrittenen „Brennpunkte“ der Novelle liegen.

Sämtliche Änderungsanträge wurden maßgeblich beeinflusst von dem Ergebnis der Anhörung, die der federführende Innenausschuss des Landtags vor seiner Beschlussempfehlung durchgeführt hat. Der Kreis der am 1. Dezember 1999 münd-

lich - und zuvor schon schriftlich - angehörten Verbände und Institutionen ist dem Stenografischen Bericht über die 9. Sitzung des Innenausschusses am 1. Dezember 1999 zu entnehmen (INA/15/9-1. Dezember 1999).

Die grundsätzlichen Streitfragen des hessischen Kommunalwahlrechts, die von der Vorgängerregierung anlässlich der Novelle des Kommunalwahlrechts vom Juni 1998 noch offen gelassen wurden (vgl. Dreßler, HSGZ 1998, 355, 361 = KommP SW 1998, 264, 268), sind alle „angepackt“ worden bis auf die Frage der finanziellen Unterstützung (durch das Land) für nichtpartei-gebundene Wahlvorschläge. Dieses Thema ist jedoch zumindest vorläufig nicht mehr aktuell, nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 29. September 1998 die Verfassungsbeschwerde der FWG Weinheim an der Weinstraße wegen ihrer Nichtberücksichtigung bei der staatlichen Parteienfinanzierung wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen hat (in NVwZ 1999, 401; vgl. auch v. Arnim, DBVI. 1999, 422).

Die Veränderungen, die die Novelle 1999 für das Hessische Kommunalverfassungs- und -Wahlrecht mit sich bringt, dürfen in ihrer Gesamtheit durchaus - insbesondere im Hinblick darauf, wie lange sie bereits diskutiert werden - als „revolutionär“ bzw. als „Quantensprung“ bezeichnet werden (so Innenminister Bouffier in seinen Reden vor den Mitgliederversammlungen des Hessischen Städtetages am 23. September 1999, INF. HStT 1999, 130, 131, und des Hessischen Städte- und Gemeindebundes am 27. Oktober 1999, HSGZ 1999, 455, 457). Sie werden zumindest für „neuen Schwung in Hessens Rathäusern sorgen“ (so der ehemalige Wiesbadener Oberbürgermeister Exner in derFAZv. 18. April 1999).

1. Stärkung der Bürgerbeteiligung

Der Gesetzentwurf der Landesregierung vom 21. September 1999 (LT-Drucks. 15/425) ist in seiner Gesamtkonzeption nahezu unverändert Gesetz geworden. Die wenigen Änderungen - darunter allerdings so wichtige wie die völlige Abschaffung der Sperrklausel - die unter dem Eindruck der Anhörung vom 1. Dezember 1999 im parlamentarischen Verfahren noch vorgenommen worden sind, werden im Folgenden im Zusammenhang dargestellt. Auf das außergewöhnlich hohe Maß an Zustimmung, das der Entwurf von den kommunalen Spitzenverbänden, aber auch von den angehörten Sachverständigen erfahren hat, ist im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs am 14. Dezember 1999 von Vertretern der Koalitionsfraktionen und dem Innenminister besonders hingewiesen worden (MdL Prof. Dr. Hamer, MdL Denzin, Staatsminister Bouffier, Plenarprotokoll der 15. Wahlperiode, S. 7363, 7377, 7373).

1.1 Das neue Wahlsystem

Dies gilt in erster Linie für das neue Wahlsystem, für das noch niemandem eine bessere Überschrift als „Kumulieren und Panaschieren“ eingefallen ist. Abgelehnt worden ist die Abkehr von den bisherigen starren, von den Parteien und Wählergruppen aufgestellten Listen nur vom Hessischen Landkreistag, während die zweite Oppositionspartei, BÜNDNIS90/DIEGRÜNEN, „... dem Kumulieren und Panaschieren im Grundsatz positiv gegenübersteht...“ (MdL Al-Wazir, Plenarprotokoll der 15. Wahlperiode, S. 1371).

Wie sieht das Kommunalwahlrecht, das für allgemeine Wahlen erstmals im März 2001 zur Anwendung kommen wird, jetzt endgültig aus? „Endgültig“ bezieht sich dabei zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf die gesetzlichen Änderungen; die ergänzenden Bestimmungen in der Kommunalwahlordnung sind zwar schon konzipiert, aber noch nicht förmlich erlassen. Der entsprechende Änderungsentwurf des Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. Dezember 1999 liegt den kommunalen Spitzenverbänden zur Stellungnahme bis zum 29. Februar 2000 vor; mit der Veröffentlichung der Verordnung wird noch vor Ostern 2000 gerechnet.

Aus der Wählerperspektive stellt sich das neue Wahlsystem als ein kombiniertes **Listen- und Personenauswahlverfahren** dar. Auf dem Stimmzettel, für den bei der Wahl im Wahllokal künftig keine Umschläge mehr benutzt werden, findet man wie bisher alle vom Wahlausschuss zugelassenen Wahlvorschläge mit Listennummer,

Name und Kurzbezeichnung der Partei oder Wählergruppe und zusätzlich für jeden Wahlvorschlag die Vor- und Familiennamen der aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten in der von den Wahlvorschlagsträgern festgelegten Reihenfolge. Aufgenommen werden für jede Liste so viele Bewerberinnen und Bewerber, wie Sitze in der zu wählenden Vertretungskörperschaft zu vergeben sind.

In einer Gemeinde mit bis zu 25.000 Einwohnern stehen danach pro Wahlvorschlag 37 Personen auf dem Stimmzettel, es sei denn, die Partei oder Wählergruppe hat weniger Bewerber nominiert; im Extremfall ist es denkbar, dass nur ein einziger Name auf der „Liste“ zu finden ist. Für den Fall, dass die Gemeindevertretung im Beschlusswege die Zahl der Mandate nach dem neuen §38 Abs. 2 HGO verringert hat (vgl. dazu unten Nr. 2.1), erscheinen auf dem Stimmzettel pro Wahlvorschlag entsprechend weniger Namen, in der genannten Beispielsgemeinde je nach Beschlussinhalt 35, 33 oder 31. Die Wahlvorschlagsträger haben auch nach neuem Recht weiter die Möglichkeit, mehr Bewerber aufzustellen, als Mandate zu vergeben sind. Diese Namen tauchen dann allerdings nicht auf dem Stimmzettel auf, so dass sie auch keine Personenstimmen bei der Wahl erhalten können; sie werden lediglich in die Veröffentlichung der zugelassenen Wahlvorschläge mit aufgenommen und stehen während der gesamten Wahlzeit als potenzielle Nachrücker zur Verfügung.

Jede Wählerin und jeder Wähler erhält künftig **so viele Stimmen, wie Sitze** zu vergeben sind. Dieses Stimmenkontingent kann auf verschiedene Weise verwertet werden. Bei 37 zu wählenden Gemeindevertreterinnen und -Vertretern kann ein Wähler seine 37 Stimmen auf maximal 37 Personen verteilen. Dabei ist es erlaubt, einem Kandidaten auch zwei oder drei Stimmen zu geben; um die Möglichkeit des so genannten **Kumulierens** auf dem Stimmzettel zu verdeutlichen, werden für jede Bewerberin und jeden Bewerber auf dem Stimmzettel drei Ankreuzmöglichkeiten vorgesehen. Wer will, kann seine Stimmen an Menschen aus verschiedenen Wahlvorschlägen verteilen - **panaschieren** -, selbstverständlich mit der Möglichkeit, gleichzeitig auch zu kumulieren. Eine Verpflichtung, das gesamte Stimmenkontingent auszuschöpfen, gibt es nicht; andererseits führt die Überschreitung der Gesamtstimmenzahl in den Fällen, in denen nur Bewerber angekreuzt sind, zur Ungültigkeit.

Wichtig für die Wählerschaft ist es, dass die neuen Gestaltungsmöglichkeiten nur ein Angebot

darstellen. Wer seine Stimmen nicht differenziert nach einzelnen Bewerberinnen und Bewerbern abgeben will, weil er viele Kandidaten nicht kennt oder ganz einfach sämtliche Bewerberinnen und Bewerber einer Partei pauschal sein Vertrauen schenken will, kann wie bisher **eine Liste** als solche **ankreuzen** und damit den Wahlvorschlag im Ganzen annehmen. Mit dieser Form der Stimmabgabe vergibt der Wähler sein gesamtes Stimmenkontingent an die gekennzeichnete Liste mit der Folge, dass sämtliche Kandidaten dieses Wahlvorschlags in der Reihenfolge der Aufstellung jeweils eine Stimme erhalten, §20a Abs. 4 KWG. Bei 37 zu vergebenden Stimmen und 37 Bewerbern auf der angekreuzten Liste bedeutet dies jeweils eine Stimme pro Person. Enthält der angekreuzte Wahlvorschlag weniger Kandidaten als Stimmen zu vergeben sind, erhält jeder Bewerber, wieder in der Reihenfolge von oben nach unten, solange eine weitere Stimme, bis das Gesamtkontingent erschöpft ist; die Obergrenze liegt auch bei der Verwertung der Listenstimme bei drei Stimmen pro Person. Hat in der Beispielsgemeinde der im Ganzen angenommene Wahlvorschlag nur 13 Kandidaten, so erhalten nach dieser gesetzlichen Auslegungsregel alle 13 Personen zunächst jeweils eine und dann jeweils eine zweite Stimme; die verbleibenden 11 Stimmen gehen an die ersten 11 Personen, so dass diese im Endergebnis jeweils mit drei und die Kandidaten auf Platz 12 und 13 jeweils mit zwei Stimmen von der Listenstimme profitieren.

Will die Wählerin oder der Wähler erreichen, dass eine oder mehrere von ihm überhaupt nicht geschätzte Personen nicht an der geschilderten Verwertung der Listenstimme partizipieren, kann dies durch eine einfache Streichung der Namen aus der Liste erreicht werden.

Die in §20a Abs. 4 KWG enthaltene **Stimmenverwertungsregel** ist in der Anhörung kritisiert worden, weil sie den Wählerwillen unzulässig interpretiere und damit einen der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze, die Unmittelbarkeit der Wahl, beeinträchtige. Tatsächlich ist die hessische Variante der Auslegung einer vergebenen Listenstimme bisher ohne Vorbild. In Rheinland-Pfalz beispielsweise führt die Verteilung der Listenstimmen auf die Bewerber des Wahlvorschlags zu nur jeweils einer Personenstimme. Enthält dort ein Wahlvorschlag weniger Bewerber als Kandidaten, so verfällt der Rest des Stimmenkontingents. In unserem Beispiel von 37 zu vergebenden Sitzen und 13 Bewerbern auf der angekreuzten Liste würden in Rheinland-Pfalz die 13 Kandidaten jeweils eine Stimme erhalten, der

nicht ausgeschöpfte Rest von 24 Stimmen dagegen verfallen. Die Kritik ist nicht berechtigt, weil ein Wähler durchaus ein Interesse daran hat, mit seinem ganzen Stimmengewicht an der Wahl teilzunehmen. Warum soll die Stimme für eine Liste mit 13 Bewerbern in der Endabrechnung weniger wert sein als die für einen Wahlvorschlag mit 37 Namen? Wenn darüber hinaus der Wähler über diese - vom Gesetzgeber gewollte und ausdrücklich angeordnete - Konsequenz informiert ist, gibt es keinen Grund, die hessische Variante der Stimmenverwertung zu beanstanden. Dies gilt auch hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Wahlentscheidung: Die Stimmenverwertung ist eine direkte Rechtsfolge der unveränderten Annahme eines Wahlvorschlags, ohne dass irgendein Dritter, insbesondere der Wahlvorstand, hierauf einen Einfluss hätte. Prof. Morlok hat in der Anhörung ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Wahlentscheidung ohne das Dazwischentreten eines weiteren Willens direkt auf den Wähler zurückzuführen ist; dies ist verfassungsrechtlich korrekt (INA/15/9 S. 73).

Eine Folge der möglichst umfassenden Stimmenverwertung ist der Verzicht auf die im Gesetzentwurf der Landesregierung noch vorgesehene Möglichkeit der Mehrfachbenennung von Bewerbern auf einem Wahlvorschlag. Diese Gestaltungsmöglichkeit, die es beispielsweise in Bayern und Rheinland-Pfalz gibt und auch „**Vorkumulieren**“ genannt wird, erlaubt es den Parteien und Wählergruppen, Bewerber bis zu dreimal auf ihrer Liste platzieren; mehrfach gesetzte Kandidaten, die auch dann auf dem Stimmzettel zwei- oder dreimal untereinander abgedruckt sind, erhalten bei der Verwertung der Listenstimmen dann zwei- oder dreimal eine Stimme. In der Praxis ist daher der Unterschied zwischen der rheinland-pfälzischen Beschränkung der Listenstimmenverwertung auf maximal eine Stimme pro Bewerber und der Möglichkeit des Vorkumulierens einerseits und der hessischen vollständigen Stimmenverwertung ohne Vorkumulieren nicht groß. Das obige Beispiel, in dem bei 37 zu vergebenden Mandaten nur 13 Bewerber auf der angekreuzten Liste stehen, hätte in Rheinland-Pfalz durch Mehrfachbenennungen seitens des Wahlvorschlagsträgers zu fast demselben Ergebnis geführt: Dort hätte man die ersten 12 Bewerber jeweils dreimal und den Dreizehnten einmal mit der Folge gesetzt, dass der Liste sämtliche 37 Stimmen zugeflossen wären. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass man sich in Hessen, wie aus dem Änderungsantrag von CDU und F.D.P. vom 6. Dezember 1999 ersichtlich, nicht zuletzt deshalb gegen das Vorkumulieren

entschieden hat, um dem Wähler Irritationen zu ersparen, die sich aus dem zwei- oder dreifachen Abdruck desselben Bewerbers auf einer Liste ergeben könnten (LT-Drucks. 15/834 S. 4),

Die **Ermittlung des Wahlergebnisses** erfolgt künftig in einem zweistufigen Verfahren, §22 Abs. 1 KWG. Im ersten Schritt werden die den Parteien und Wählergruppen zustehenden Mandate ermittelt. Dazu werden zunächst alle Stimmen, die auf die Bewerber eines Wahlvorschlags entfallen sind, addiert, d. h. Einzelstimmen, kumulierte und panaschierte Stimmen sowie Stimmen, die den Bewerbern über die Listenstimmenverwertung zugeteilt worden sind. Die Wahlvorschlagsstimmen werden mittels der Hare-Niemeyer-Formel in Relation gesetzt; aus den ganzzahligen und Bruchteilsergebnissen ergeben sich die jeder Partei und jedem Wahlvorschlag zustehenden Sitzzahlen. Die Sitzzuteilung erfolgt in diesem ersten Schritt somit - wie bisher - ausschließlich nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Die Stimmen, die die einzelnen Kandidaten erhalten haben, sind in dieser Phase der Ergebnisermittlung lediglich Bausteine, aus denen sich die Gesamtsumme der auf den Wahlvorschlag entfallenden Stimmen zusammensetzt. Für die Frage, welcher Bewerber ein Mandat erhält oder gar in welcher Reihenfolge die Sitze zugeteilt werden, ist die von einem Bewerber eingesamelte Stimmenzahl unerheblich. Der in der öffentlichen Diskussion, aber auch in der Anhörung im Landtag am 1. Dezember 1999 formulierte Einwand, das neue Wahlsystem lasse es zu, dass Bewerber kleiner Parteien mit relativ niedrigen Stimmenzahlen ein Mandat erreichen, Bewerber der beiden großen Parteien mit sehr viel höheren Stimmenzahlen dagegen leer ausgehen, beschreibt zwar zutreffend ein Phänomen, das aber keineswegs gegen das kombinierte Listen-/Personenwahlverfahren spricht: Wollte man die Bewerberinnen und Bewerber - quer durch alle Wahlvorschläge - in der Reihenfolge der von ihnen errungenen Personenstimmen in die Vertretungskörperschaft einziehen lassen, hätten wir ein reines Mehrheitswahlsystem. Stattdessen ist es, auch unter der Geltung des neuen Rechts, beim Verhältniswahlrecht geblieben, so dass die Summe der auf die Listenbewerber entfallenden Personenstimmen Ausgangspunkt für die Ermittlung der Sitzanteile je Liste darstellt.

Die Elemente der Personenwahl, um die das Verhältniswahlrecht in § 1 Abs. 1 KWG ergänzt worden ist, kommen nach dem Stimmensammeln für die Liste in der zweiten Stufe der Ergebnisermittlung vollständig zum Tragen. Die von der Partei

oder Wählergruppe gewonnenen Mandate werden dann nämlich auf die Listenbewerber in der Reihenfolge der von jedem Einzelnen erhaltenen Stimmen verteilt; die Reihenfolge der Listenaufstellung spielt hierbei keine Rolle mehr. Die konkrete Zusammensetzung der Fraktionen und damit der Gemeindevertretung oder des Kreistags wird danach künftig von der Wählerschaft bestimmt, die die von den Parteien vorgenommene Listenaufstellung kräftig durcheinander wirbeln kann.

Der Präsident des Hessischen Statistischen Landesamts Hohmann hat im Rahmen der Anhörung über eine rheinland-pfälzische Sonderauswertung des Abstimmungsverhaltes bei den Kommunalwahlen am 13. Juni 1999 referiert. Kumulieren und Panaschieren hat die Wahlvorschläge zu einem ganz beträchtlichen Anteil verändert: Nur jeder vierte Kandidat, 24,5%, konnte seinen Listenplatz halten, 34,2% haben ihn verbessert und rund 41% haben sich aufgrund fehlenden Wählerzuspruchs verschlechtert. Von den Spitzenkandidaten sind gut ein Fünftel, 21%, mit einem schlechteren Platz abgestraft worden, während landesweit etwa 19% Bewerber einen Sitz erhalten haben, die unter der Geltung der alten, starren, ausschließlich von den Parteien bestimmten Listenreihenfolge leer ausgegangen wären (INA/15/9 S. 10).

Der wachsende Bürgereinfluss auf die Zusammensetzung ihrer Gemeindevertretung oder ihres Kreistages wird hier greifbar. Gewählt werden Persönlichkeiten, die aufgrund ihrer beruflichen, gesellschaftlichen oder politischen Position in der Gemeinde bekannt sind und von den Bürgern geschätzt werden. Dies kann, das ist in der Anhörung durchaus kritisch angemerkt worden, zur Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen führen, zum Ausschluss gesetzter Experten, zur Verhinderung des von den Parteien sorgsam ausgefüllten Stadtteils-, Generations- oder Geschlechterproporz. Andererseits erzeugt das neue System die permanente Notwendigkeit, dass sich jede einzelne Stadtverordnete und jeder einzelne Gemeindevertreter noch mehr engagiert und vor allem ständig mit den Wählern im Gespräch bleibt: Eine echte Chance hat nur derjenige, den man kennt und schätzt. Größere Bereitschaft zu sachbezogenen Kompromissen können die vielfach versteinerte Parteienbindung bei Abstimmungen durchbrechen und damit Chancen für eine nur kommunalpolitische Kultur eröffnen.

Die durchaus gewollte Kehrseite der Medaille ist ein zumindest partiell zurückgehender Einfluss

der Parteien vor Ort; darauf haben vor allem die Sachverständigen aus Baden-Württemberg, Prof. Wehling und MinR Quecke, hingewiesen (INA/15/9 S.17, 21) Der zunehmende Innovationsdruck auf die Parteien hinsichtlich Personen und Programmen ist von dort positiv bewertet worden, während der Marburger Politikwissenschaftler Kersting das neue System als einen Rückfall in die Honoratiorendemokratie bewertete mit der Konsequenz, dass „... das parteiintern ausgehandelte Proporzverfahren ... durch den Wähler rigoros und vehement zerstört werde“ (INA/15/9 S. 20). Ob man dies wirklich beklagen soll, darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Die Landtagsmehrheit hat jedenfalls an dieser Stelle der Gesetzesüberschrift von der Stärkung der Bürgerbeteiligung unmittelbar Geltung verschafft.

1.2 Die Sperrklausel

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung noch vorgesehene Sperrklausel, die von fünf auf drei Prozent abgesenkt werden sollte, ist nach einem Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen vom 6. Dezember 1999 (LT-Drucks. 15/885) vollständig aufgegeben worden. Maßgeblich hierfür war das einhellige Votum der angehörten Verfassungsrichter, die unter dem Eindruck der jüngeren Rechtsprechung einiger Landesverfassungsgerichte die neuerliche Normierung einer Sperrklausel als nicht gerechtfertigten Eingriff in die formale Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der beteiligten Wahlvorschlagsträger bewertet haben. Aufgrund der Erfahrungen anderer Bundesländer, die keine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht kennen, lassen sich keine konkret greifbaren Risiken für die Funktionsfähigkeit der Vertretungen nachweisen. Der ursprünglich von der Landesregierung verfolgte Ansatz des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 23. Januar 1957 (BverfGE Bd. 6 S. 84, 92), den der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in seinem Urteil vom 14. Juli 1998 (VwRR SW 1998, S. 91 ff.) aufgenommen hatte, fand keine Unterstützung. Dort war ein lediglich abstraktes Risikopotenzial für ausreichend gehalten worden, weil der Gesetzgeber angesichts des Stellenwertes funktionierender Kommunalverfassungssysteme mit dem Schutz vor denkbaren Risiken nicht solange zuwarten müsse, bis sie sich erstmals tatsächlich verwirklicht haben.

In der politischen Willensbildung hat neben den verfassungsrechtlichen Überlegungen auch die so genannte mathematische Sperrklausel für die Erringung eines Mandats eine Rolle gespielt. Sie

basierte auf der Annahme, dass in einer Gemeinde mit beispielsweise 31 zu vergebenden Mandaten für den Erwerb eines Sitzes rein rechnerisch über 3% der Stimmen erforderlich seien, auch in der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung wird in diesem Zusammenhang von einer „faktischen“ Hürde gesprochen, die nach Gemeindegrößenklasse differiert (LT-Druck S. 15/425 S. 24). Bei einer mathematischen Durchschnittsbildung ist diese Betrachtung sicher grundsätzlich richtig. Aufgrund des Sitzverteilungssystems nach Hare-Niemeyer, das Mandate auch dann zuteilt, wenn der Partei rechnerisch kein ganzer, sondern nur ein Bruchteil eines Sitzes zusteht, kann es allerdings bei besonderer Konstellationen zu dem Ergebnis kommen, dass eine Partei oder Wählergruppe mit einem Zahlwert von unter 1% der gültigen Stimmen an der Sitzverteilung teilnimmt. Diese Möglichkeit spricht allerdings nicht gegen die vollständige Streichung einer Sperrklausel, sondern sie wirft Fragen nach der Sinnhaftigkeit des gegenwärtigen Sitzverteilungssystems auf. Sollte die Kommunalwahl im März 2001 tatsächlich Ergebnisse der angedeuteten Art zeigen, ist eine Diskussion über andere Sitzverteilungsberechnungen wie etwa nach d'Hondt, Hagenbach-Bischoff oder Saint Lague/Schepers, deren Prüfung der Wahlprüfungsausschuss beim Deutschen Bundestag der Bundesregierung am 8. September 1999 empfohlen hat (BT-Drucks. 14/1560), ohne weiteres vorstellbar.

1.3 Die Heraufsetzung des Wahlalters

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Heraufsetzung des Alters für das aktive Kommunalwahlrecht von 16 auf 18 Jahre ist Gesetz geworden. Die Harmonisierung mit dem Landtags- und Bundeswahlrecht sowie mit der bürgerlich-rechtlichen Volljährigkeit und unbeschränkten Geschäftsfähigkeit waren die wesentlichen Gründe für das Zurückkehren zu dem Rechtszustand vor der Novelle vom 8. Juni 1998 (GVBl.I S. 214). Beide Oppositionsfraktionen haben versucht, durch entsprechende Änderungsanträge die Beibehaltung des Wahlalters 16 zu erreichen (Änderungsantrag der SPD, LT-Drucks. 15/615; Änderungsantrag von BÜNDNIS 901 DIE GRÜNEN, LT-Drucks. 15/890), sind aber damit gescheitert. Auch die eindrucksvolle Demonstration kommunalpolitischen Engagements und Sachverständes durch eine Vertreterin des Bundes der Katholischen Jugend, Diözesanverband Fu/da und eines Mitglieds des Kinder- und Jugendparlaments des Vogelsbergkreises (Nicole Emmier, INA/15/9 S. 28; Florian Wanke,

INA/15/9 S. 26) konnte die Landtagsmehrheit nicht umstimmen.

Eine Modifikation hat dieser Komplex lediglich durch einen Änderungsantrag von CDU und F.D.P. erfahren, nach dem Jugendliche, die im Zeitpunkt des Inkraft-Tretens des Gesetzes das 16. Lebensjahr bereits vollendet hatten, das aktive Kommunalwahlrecht behalten (Art. 9 Abs. 7 des Gesetzes; LT-Drucks. 15/835). Wer also spätestens am 5. Januar 1984 geboren ist und damit am 5. Januar 2000 sein 16. Lebensjahr vollendet hat, bleibt bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen aktiv kommunalwahlberechtigt.

Hintergrund für diese Übergangsregelung war eine juristische Debatte über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Heraufsetzung des Wahlalters im Rahmen der Anhörung am 1. Dezember 1999. Insbesondere Prof. Meyer vertrat die These, es handele sich bei der beabsichtigten Regelung um eine Durchbrechung des Prinzips der Allgemeinheit der Wahl, die eines konkret nachzuweisenden zwingenden rechtfertigenden Grundes bedürfe. Ein solcher sei aber nicht ersichtlich, weil Wahlbeteiligung und Wahlverhalten der 16 bis 18-jährigen weder in Hessen noch in anderen Bundesländern keinerlei Anhaltspunkte dafür erbracht hätte, dass dieser Personenkreis zur Ausübung politischer Rechte nicht in der Lage sei (INA/15/9 S. 14). Richtig an dieser Position ist es sicherlich, dass es kein gesichertes empirisches Material gibt, mit dem ein konkreter Nachweis für die Notwendigkeit des Mindestalters 18 für die Ausübung des aktiven Kommunalwahlrechts geführt werden kann.

Problematisch ist dagegen, dass zahlreiche Beschränkungen des Wahlrechts in Literatur und Rechtsprechung als unbedenklich angesehen werden, weil sie aus der Natur der Sache folgen und von „... jeher (traditionell) ... als mit dem Demokratieprinzip und den speziellen Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes, vornehmlich der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl, vereinbar angesehen worden (sind)“ (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl. 1998, §12 Rdnr.4). Auch die Erreichung eines Mindestalters ist bisher mit einer höchst abstrakten und generalisierten Begründung akzeptiert worden. Sie folgt aus dem Wesen des Wahlrechts und fordert „... gewisse persönliche Mindestanforderungen für eine vernunft- und gemeinschaftsgemäße Entscheidung ...“ (Schreiber, a.a.O. m.w.N.). Das Wahlprüfungsgericht beim Hessischen Landtag hat in seinem Urteil vom 17. Juni 1992 (StAnz.

S.1554, 1565) in gleicher Weise, fast mit denselben Worten argumentiert und weiter ausgeführt, dass diese „... Einschränkung der Allgemeinheit der Wahl ... nicht nur traditionell erhärtet und gewohnheitsrechtlich allgemein anerkannt, sondern im Übrigen auch in der Hessischen Verfassung (Art. 73 Abs. 1 HV) sowie im Grundgesetz (Art. 38 Abs. 2 GG) ausdrücklich normiert (ist)“.

Auch wenn das kommunale Wahlrecht nicht unmittelbar auf die beiden Verfassungsnormen zurückgeführt werden kann, bleibt doch die Anerkennung einer sehr abstrakten Betrachtungsweise für die sachliche Rechtfertigung der Wahlrechtseinschränkung. Es darf daher bezweifelt werden, ob der von Prof. Meyer geforderte konkrete Nachweis wirklich verlangt werden kann; indem von Anfang an feststeht, dass dieser Nachweis objektiv unmöglich ist, bedeutet die Meyer'sche Position eine Ewigkeitsgarantie für das Wahlalter 16, an die alle folgenden Gesetzgeber gebunden wären. Dies müsste sogar dann gelten, wenn das Wahlalter, übrigens ohne verfassungsrechtlichen Begründungszwang, weiter abgesenkt wird, ein Ergebnis, das beträchtliche Zweifel an der Meyer'schen Position nährt. Die Frage von Innenminister Bouffier nach einer aus der Sicht von Prof. Meyer verfassungsrechtlich unbedenklichen Anhebung eines zuvor auf 14 Jahre abgesenkten Wahlalters ist im Rahmen der Anhörung dann auch ohne eine klare Antwort geblieben (INA/15/9 S. 32 ff.).

Unter dem Eindruck dieser Debatte ist dann der Entschluss gereift, den Jugendlichen, die nach altem Recht schon kommunalwahlberechtigt waren und unter Umständen schon einmal bei einer Direktwahl mitgewählt haben (MdL Al-Wazir, INA/15/9 S. 30 f.), das Kommunalwahlrecht zu belassen. Aus der Perspektive dieses Personenkreises hätte sich die Heraufsetzung des Wahlalters als eine Entziehung ihres individuellen Kommunalwahlrechts dargestellt; dies war auch politisch nicht gewollt.

1.4 Sonstige Änderungen

Von den Änderungen, die am Gesetzentwurf der Landesregierung noch im Gesetzgebungsverfahren vorgenommen worden sind, ist die Neuregelung der Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel und die Beibehaltung der Einsatzmöglichkeit von **Wahlgeräten** zu nennen (Änderungsantrag CDU und F.D.P., LT-Drucks. 15/834). Der Einsatz von Wahlgeräten bleibt jetzt grundsätzlich zulässig, weil sich technische Entwicklungen abzeichnen, die auch für

das Kumulieren und Panaschieren geeignet sind. Die **Reihenfolge der Wahlvorschläge** auf dem Stimmzettel - zunächst die Landtagsparteien nach ihrem Stärkeverhältnis, dann die übrigen Parteien und Wählergruppen nach Maßgabe einer Losentscheidung - ist in der Vergangenheit immer wieder kontrovers diskutiert worden. Der Landesverband der Freien Wählergemeinschaften hatte den bisherigen § 15 Abs. 4 Satz 2 und 3 KWG a/s verfassungswidrig angesehen und beim Staatsgerichtshof geklagt; dieser hat die Bestimmung allerdings mit Urteil vom 26. Januar 1995 (StAnz. S. 892) als verfassungskonform bewertet. In der folgenden Debatte ist der Losentscheid weiterhin vor allem deshalb als wenig sachgerecht angesehen worden, weil er auf die kommunalpolitische Präsenz der Parteien und Wählergruppen, die sich an zurückliegenden Wahlergebnissen messen lässt, keine Rücksicht genommen hat. Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber jetzt den Losentscheid zurückgedrängt. Künftig werden nach den Landtagsparteien die Wahlvorschläge der Parteien und Gruppen aufgeführt, die bereits in der zu wählenden Vertretung u bereinen Sitz verfügen in der Reihenfolge der bei der letzten Kommunalwahl erreichten Stimmen. Dann erst folgen die übrigen Wahlvorschläge in der vom Los bestimmten Reihenfolge.

1.5 Wahlbereiche

Der Vorschlag der Landesregierung, bei Kreiswahlen das Wahlgebiet in Wahlbereiche einteilen zu können, um einen gewissen Regionalproporz zu gewährleisten, ist unverändert Gesetz geworden. Die Kreistage haben daher jetzt Gelegenheit, innerhalb einer dreimonatigen, seit dem 5. Januar 2000 laufenden Frist den Landkreis nach den Vorgaben des neuen §3a KWG in Wahlbereiche aufzuteilen, Art. 9 Abs. 6 des Gesetzes. Es dürfen je nach Einwohnerzahl der Kreise bis zu höchstens 16 Wahlbereiche gebildet werden; selbstverständlich muss die Höchstzahl nicht ausgeschöpft werden. Bei der Einteilung dürfen keine Gemeinden durchschnitten werden und die Abweichung von der durchschnittlichen Einwohnerzahl aller Wahlbereiche im Kreis darf 25% nicht überschreiten. Der Kreistagsbeschluss über Einrichtung, Zahl und Abgrenzung der Wahlbereiche bedarf einer Zweidrittelmehrheit.

Für die Aufstellung von Wahlvorschlägen bedeutet ein entsprechender Beschluss, dass grundsätzlich für jeden Wahlbereich besondere Wahlvorschläge aufzustellen sind. Zulässig ist es, dass ein und dieselbe Person auf mehreren Listen ihrer Partei kandidiert oder dass ein

gemeinsamer Wahlvorschlag für alle Wahlbereiche aufgestellt wird. Die Wahlvorschläge - unabhängig davon ob es sich um einen gemeinsamen oder wahlbereichsbezogenen handelt - müssen in einer gemeinsamen Mitglieder- oder Vertreterversammlung im Wahlkreis aufgestellt werden, §12 Abs. 1 a KWG.

Bei der Ergebnisermittlung werden die Wahlbereichsvorschläge derselben Partei oder Wählergruppe als verbundene Liste behandelt. Dies bedeutet, für die Berechnung der Sitzverteilung werden die Stimmen aller Wahlbereichslisten der Gruppierung addiert; auf dieser Grundlage wird nach Hare-Niemeyer die Sitzzahl errechnet, die der Partei im Kreis insgesamt zusteht. In einer zweiten Hare-Niemeyer-Berechnung verteilt man dann diese Sitzzahl auf die einzelnen Wahlbereichsvorschläge, wo die Sitze dann nach der Bewerberstimmenzahl an die kandidierenden Personen vergeben werden.

In der Anhörung ist die Bildung von Wahlbereichen auch auf Gemeindeebene - wie sie noch im Referentenentwurf des Gesetzesvorhabens enthalten war - gerade für den großstädtischen Bereich thematisiert worden (MdL Karwecki INA/15/9 S. 61 ff.). Der Vertreter der Arbeitsgemeinschaft Wahlen, Rohde, hat dazu aus seinen Erfahrungen in Frankfurt am Main berichtet, dass die dortigen Parteien vornehmlich aus organisatorischen Gründen und Abgrenzungsproblemen nicht in der Lage seien, Wahlbereichslisten aufzustellen; außerdem würden Wahlbereiche auf Gemeindeebene Fragen zur künftigen Rolle und Nowendigkeit von Ortsbeiräten aufwerfen (INA/15/9 S. 62 f.). Prof. Wehling referierte Erkenntnisse aus Baden-Württemberg zur dortigen unechten Teilortwahl, deren gesetzgeberisches Ziel es ist, den Ortsteilen eine bestimmte Zahl von Ratsmitgliedern zu garantieren; sie ist ein Relikt der vor 25 Jahren erfolgten Gemeinde-reform und insgesamt im Rückgang begriffen (INA/15/9 S. 61 ff.).

Der Gedanke der Sicherung einer regionalen Repräsentanz in den Gemeinden, für den der von der SPD-Fraktion vorgelegten Alternativentwurf (LT-Drucks. 15/615) mit einem Zwei-Stimmen-System einen Lösungsvorschlag enthält, hat keine Unterstützung gefunden; dies erklärt sich bereits daraus, dass die gesetzliche Regelung der Wahlbereichsfrage exakt den Vorstellungen der kommunalen Spitzenverbände entspricht. Im Übrigen enthält der SPD-Vorschlag, über den weder im parlamentarischen Verfahren noch außerhalb nennenswert diskutiert worden ist, drei entscheidende Schwächen: Das vorgeschlagene

Zwei-Stimmen-Wahlrecht nach dem Vorbild der Bundestagswahl setzt voraus, dass jede Gemeinde in mehrere Wahlkreise aufgeteilt wird. Jeweils die Hälfte der Vertreter plus ein weiterer soll im Wege der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen gewählt werden. In der kleinsten Gemeindegröße müssten danach 8 Wahlkreise, in Wiesbaden 41, in Frankfurt sogar 47 Wahlkreise gebildet werden. Der Aufwand erscheint für alle Betroffenen gewaltig; abgesehen davon würden alte Wunden aus der Zeit vor der kommunalen Gebietsreform wieder aufgerissen. Die Erfahrungen der letzten Bundestagswahlen haben bewiesen, dass das Zwei-Stimmen-System die Gefahr von Überhang- und Ausgleichsmandaten beinhaltet. Der SPD-Entwurf sieht für diesen Fall eine entsprechende Erhöhung der Sitzzahlen vor, eine Entwicklung, die mit Hilfe der Novelle gerade umgekehrt werden soll. Und schließlich bleibt es bei diesem Wahlsystem bei der alten Parteidominanz hinsichtlich der Persönlichkeiten, die letzten Endes in die Vertretungskörperschaft einziehen. Die Parteien beherrschen schließlich die hohe Kunst, ihre Direktkandidaten so auf der Liste zu platzieren, dass sie notfalls über die Liste in die zu wählende Körperschaft einziehen. Einen Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung der künftigen Fraktionen haben die Bürgerinnen und Bürger dabei nicht.

1.6 Fazit

Das neue Wahlrecht, gelobt, befürwortet oder hingenommen, wird im März 2001 seine Bewährungsprobe zu bestehen haben; mit der Anpassung der Kommunalwahlordnung und der Herausgabe überarbeiteter amtlicher Vordruckmuster bis Ostern 2000 wird das vollständige Regelwerk frühzeitig zur Verfügung stehen. Jetzt ist bei allen Beteiligten - Wahlorgane und -behörden, Parteien und Wählergruppen, Verlagen und Datenverarbeitungs-Dienstleistern und vor allem Wählerinnen und Wählern - angesagt, sich mit den Neuerungen vertraut zu machen. Ohne ausreichende Informationen wird man die Herausforderung des neuen Rechts nicht meistern werden; mit Blick auf die erzielbaren Ergebnisse lohnt es sich, an dieser Stelle Anstrengungen zu investieren. Der Vertreter des baden-württembergischen Innenministeriums hat in der Anhörung den Zusammenhang zwischen dem großen Direkteinfluss der Wählerschaft und der Kompliziertheit des Wahlsystems a/s untrennbar dargestellt: „... bei jeder Wahl (wird) enorm über die Kompliziertheit gestöhnt. Trotzdem will der Wähler nicht davon lassen ... Man stöhnt und hat es trotzdem gem.“ (M R Quecke I N A/15/9 S. 21).

2. Stärkung der Kommunalparlamente

2.1 Verringerung der Zahl der Mandatsträger

Bei der Frage, ob die Zahl der Gemeindevertreter und Kreistagsabgeordneten verringert wird, ist es bei dem Modell der fakultativen Verringerung durch die Vertretungskörperschaften selbst geblieben. Auch die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände, wenigstens das erforderliche Quorum von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Körperschaftsmitglieder abzusenken, wurde nicht aufgegriffen, und zwar auch nicht in den Änderungsanträgen der Oppositionsfraktionen. Die Regierungskoalition wurde wegen des Verzichts auf eine obligatorische Verkleinerung der kommunalen Vertretungsorgane (und Verwaltungsorgane) vom Bund der Steuerzahler als „nicht mutig genug“ kritisiert (Presseinformation Nr. 36 vom 21. Dezember 1999). Man wird jedoch abwarten müssen, ob die erforderliche Mehrheit für eine Verringerung der Zahl der Mandatsträger in der Praxis vor Ort tatsächlich nur selten zu Stande kommen wird. Eine zusätzliche Motivation für eine Verringerung der Zahl der Mandatsträger könnte nämlich darin liegen, dass man auf diese Weise kleineren Listen und Einzelbewerbern den Einzug in das Kommunalparlament erschwert. Denn je kleiner eine Vertretungskörperschaft ist, desto höher ist der rechnerische oder faktische Durchschnittswert, den es zu überspringen gilt, um einen Sitz zu erringen (Quotient aus 100 geteilt durch die jeweilige Zahl der Sitze in Prozent). Immerhin ist es trotz des Wegfalls der Sperrklausel bei der Regelung in §36 a Abs. 1 Satz 4 HGO/§26a Abs. 1 Satz 4 HKO geblieben, wonach jede Partei oder Wählergruppe, die nach Auswertung der Kommunalwahl in die Vertretungskörperschaft - und sei auch nur mit einem Vertreter - einzieht, automatisch kraft Gesetzes Fraktionsstatus erhält. Diese Entscheidung der Koalitionsfraktionen war keineswegs selbstverständlich, denn dieses sog. Parteienprivileg gibt es in keinem einzigen anderen Bundesland (vgl. Meyer, Hubert, DVBl. 99, 1276, 1281; Meyer, Hans, schriftliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf v. 30. November 1999 = Ausschussvorlage INA/1512 S. 168; vgl. auch MdL Karwecki, SPD, in der Plenardebatte vom 14. Dezember 1999: „Soll das so bleiben?“, Plenarprotokoll der 15. Wahlperiode S. 1367). Im Regierungsentwurf hieß es noch, dass (nur) durch die Aufrechterhaltung der Sperrklausel (in Höhe von 3%) die bundesweit einzigartige Regelung in §36a Abs. 1 S.4 HGO/§26a Abs. 1 S.4 HKO beibehalten werden könne (zu den Vorbehalten des Innenministers gegen eine Vielzahl von Ein-Mann-Fraktionen unter dem Gesichtspunkt der Effizienz der

Arbeit in den Kommunalparlamenten vgl. HSGZ 1999, 461). Der Hessische Städtetag hat demgegenüber nach Kenntnisnahme von der beabsichtigten Streichung der Sperrklausel nicht die Festlegung einer Fraktionsmindeststärke, sondern die Ablösung des Stimmenausschüttungssystems Hare-Niemeyer durch d'Hondt gefordert (vgl. INF. HStT 1999 S. 167).

Im Übrigen hat der Privatdozent Dr. Schmidt-De Caluwe von der Justus-Liebig-Universität Gießen bei der Anhörung am 1. Dezember 1999 den interessanten Hinweis gegeben, dass auf Gemeindeebene möglicherweise die Bürger einer Gemeinde versuchen werden, die Entscheidung über die Größe der Gemeindevertretung mittels eines Bürgerentscheids selbst zu treffen (vgl. INA/15/9 S. 19).

Eine solche Hauptsatzungsänderung darf nicht (mehr) in den letzten 15 Monaten der Kommunalwahlperiode erfolgen. Damit die Neuregelung dennoch bereits für die nächste Kommunalwahlperiode (1. April 2001 bis 31. März 2006) in möglichst großem Umfang Wirkung entfalten kann, wird in einer Übergangsregelung nunmehr bestimmt, dass entsprechende Hauptsatzungsänderungen innerhalb von drei (im Regierungsentwurf: zwei) Monaten nach In-Kraft-Treten der Novelle am 5. Januar 2000 möglich sind.

Der Auftrag des Landtags an die im Frühjahr 1999 eingesetzte Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“, u.a. „Empfehlungen über Größe und Wahlverfahren der Kommunalparlamente zu erarbeiten“ (LT-Drucks. 15/54), dürfte sich damit inhaltlich erledigt haben.

2.2 Verlängerung der Wahlperiode

Die Verlängerung der Wahlzeit der kommunalen Vertretungskörperschaften von vier auf fünf Jahre ist allenthalben begrüßt worden. Kritisch ist dazu angemerkt worden, dass dies eine Verkürzung der demokratischen Mitwirkung um 20% bedeutet (Prof. Meyer INA/15/9 S. 15). Richtig daran ist, dass die demokratische Legitimation durch die Bevölkerung periodisch erneuert werden muss; je länger die Wahlzeiten, um so geringer wird die Möglichkeit des Volkes, über das Instrument der Wahl an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Gleichwohl ist eine Kommunalwahlperiode von fünf Jahren in Deutschland inzwischen die Regel; sie verbindet die Gesichtspunkte der Kontinuität der Arbeit der Gemeindegremien und der periodischen Erneuerung der demokratischen

Legitimation auf eine sachgerechte Art und Weise.

Die Verlängerung der Wahlzeit des Hessischen Landtags auf ebenfalls fünf Jahre, die eine Änderung der Hessischen Verfassung erfordern wird, steht noch aus. Bislang gab es auch in der öffentlichen Meinung keine Vorbehalte gegen eine entsprechende Regelung, zumal die Verkürzung der demokratischen Mitwirkungsbefugnisse an dieser Stelle kaum wahrgenommen ist. Unter dem Eindruck der aktuell politischen Ereignisse könnte sich dies unter Umständen ändern.

3. Stärkung der direkt gewählten Bürgermeister und Landräte

Die schon im Regierungsentwurf vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Bürgermeister und Landräte

- Anspruch auf Einberufung der Vertretungskörperschaft - Initiativrecht (§56 Abs.1 S. 2 HGO/§32 HKO),
- Antragsrecht zur Vertretungskörperschaft (Verweisung in §58 Abs. 5 Satz 2 HGO/§32 HKO),
- deutlich gestärktes Kontrollrecht vornehmlich gegenüber den Beschlüssen der Vertretungskörperschaft (§63 HGO/§34 HKO) und
- unbeschränkte Geschäftsverteilungsbefugnis im Verwaltungsorgan (§ 70 Abs. 1 Satz 3 HGO/§44 Abs. 1 Satz 3 HKO)

wurden trotz des Widerstands der Oppositionsfaktionen (insbesondere gegen die unbeschränkte Geschäftsverteilungsbefugnis) unverändert in das Gesetz übernommen. Daran änderte auch nichts der für Schlagzeilen 'sorgende „Fall Bad Homburg“, wo der der CDU angehörende Oberbürgermeister im Sommer 1999 sehr selbstbewusst von seiner Geschäftsverteilungsbefugnis insbesondere zu Lasten eines hauptamtlichen CDU-Stadtrats Gebrauch machte und damit nicht nur den Ärger der CDU-Stadtverordnetenfraktion, sondern auch des Vorsitzenden des Innenausschusses des Hessischen Landtags hervorrief, der zugleich auch ehrenamtlicher Beigeordneter im Magistrat der Stadt Bad Homburg ist (der Hess. VGH bejahte in diesem Fall die Kompetenz der Stadtverordnetenversammlung, sich mit der umstrittenen Geschäftsverteilungsmaßnahme des Oberbürgermeisters zu befassen, vgl. B. v. 26. August 1999, 8 TG 2564/99; das Innenministerium wies insbesondere darauf hin, dass ein

hauptamtlicher Beigeordneter gegen den vermeintlich willkürlichen Entzug von Aufgaben seinen beamtenrechtlichen Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Organstreitverfahrens geltend machen kann, vgl. FR v. 18. August 1999 und FAZ v. 18. September 1999 „Im Wortlaut“).

Die Rechtsstellung von hauptamtlichen Beigeordneten, die von den Gemeindevertretungen und Kreistagen bis zum 30. September 1999 für spezielle Arbeitsgebiete gewählt wurden, ist durch die Novelle 1999 aus Gründen des Vertrauensschutzes nicht angetastet worden. Diese Arbeitsgebiete können solchen Beigeordneten also nicht vom Bürgermeister bzw. Landrat bis zum Ablauf ihrer (6-jährigen) Amtszeit entzogen werden. Insofern wird in Hessen für geraume Zeit zweierlei Kommunalrecht existieren; theoretisch verfügen die Bürgermeister und Landräte erst am 1. Oktober 2005 in allen hessischen Gemeinden und Landkreisen über dieselbe Machtposition.

Zusätzlich wurde zur Stärkung der Stellung der Bürgermeister und Landräte durch den Änderungsantrag 15/834 die Bestimmung des **§125 HGO (Vertretung der Gemeinde in Gesellschaften)** geändert; diese Änderung betrifft über die Verweisungsvorschrift in §52 HKO auch die Landkreisebene. Durch die Novellierung wird sichergestellt, dass die Bürgermeister und Landräte kraft Amtes den Gemeindevorstand bzw. Kreisausschuss in den Gesellschaften und in deren Organen vertreten und dass sie in den Gesellschaftsorganen den Vorsitz führen, wenn die Gesellschaft der Kommune gehört oder die Kommune an ihr mehrheitlich beteiligt ist. Ein Systembruch mit der in Hessen geltenden Magistratsverfassung ist damit nicht verbunden, weil auch der Bürgermeister/Landrat wie evtl. weitere Vertreter des Verwaltungsorgans bei der Ausübung dieser Funktionen den Beschlüssen des Gemeindevorstands/Kreisausschusses Folge zu leisten hat. Die kommunalen Spitzenverbände, von denen insbesondere der Hessische Städte- tag die Änderung des § 125 HGO gefordert hatte, wurden im Übrigen wegen der vermeintlich unangemessenen Ausrichtung an den Interessen der Bürgermeister und Landräte während der parlamentarischen Beratungen vereinzelt bereits als „Bürgermeister- bzw. Landratsgewerkschaften“ bezeichnet (MdL Karweck, SPD, Plenardebatte v. 14. Dezember 1999, Plenarprotokoll der 15. Wahlperiode S. 1367).

Bei der öffentlichen Anhörung am 1. Dezember 1999 machten die Koalitionsfraktionen im Übrigen noch einmal deutlich, dass es ihnen ernst ist

mit ihrem Bekenntnis in der Koalitionsvereinbarung vom 19. März 1999 für die 15. Legislaturperiode des Hessischen Landtags, nämlich dass an der ehrenamtlichen Mitarbeit im Magistrat, im Kreisausschuss sowie an den ehrenamtlichen Vorstehern der gewählten Organe festgehalten wird. Der innenpolitische Sprecher der CDU-Fraktion, MdL Klein, führte aus, dass man die **Novelle „nicht als Zwischenschritt, sondern als endgültige Lösung** ansehe und ganz bewusst nicht den großen Schritt zum süddeutschen Kommunalverfassungsmodell machen wolle“ (vgl. I N A/15/9 S. 51 f.). Die Koalition erhielt dabei Unterstützung aus dem wissenschaftlichen Bereich, insbesondere von dem Privatdozenten am Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität Gießen, Dr. Schmidt-De Caluwe. Er führte überzeugend aus, dass er zumindest vom Grundsatz her den Gedanken durchaus für vertretbar halte, sich in Hessen auf die bewährte Magistratsverfassung zu verlassen, sie weiter zu tradieren und gemächlich, moderat die Stellung des direkt gewählten Bürgermeisters/Landrats einzugliedern. Es sei überhaupt nicht einzusehen, dass sich der Landtag zwischen bestimmten historisch gewachsenen Kommunalverfassungstypen entscheiden müsse, um effektive Kommunalverwaltungen in Hessen sicherzustellen. Bevor Bürgermeister und Landräte noch mehr Machtmittel, insbesondere den Vorsitz in der Vertretungskörperschaft erhielten, müsste zunächst einmal geklärt werden, weshalb und in welchem Ausmaß sich die hessische Magistratsverfassung als uneffektiv erwiesen habe (vgl. I N A/15/9 S. 54).

Vereinzelte Forderungen nach Abschaffung der Magistratsverfassung und Übernahme der baden-württembergischen Kommunalverfassung hatten daher auch im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren keine Chance, zumal der Leiter der Abteilung „Publikationen“ bei der Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg, Prof. Dr. Wehling, bei der Anhörung am 1. Dezember 1999 keinen Zweifel daran ließ, dass er die baden-württembergische Kommunalverfassung als eine „Verfassung mit einer Dominanz des Bürgermeisters zu Lasten des Rats“ ansehe (INA/15/9 S. 48). Die für diesen Kommunalverfassungstyp oft gebrauchte Bezeichnung „süddeutsche Ratsverfassung“ ist daher äußerst missverständlich (vgl. bereits Dreßler, Buchbesprechung in StAnz. 1993 S. 451). Der Geschäftsführende Direktor des Hessischen Städtetages sprach daher auch bezeichnenderweise von der „süddeutschen Bürgermeisterverfassung“ (INA/15/9 S. 50).

Man darf darauf gespannt sein, wie sich das **Verhältnis zwischen Bürgermeister/Landrat und Gemeindevertretung/Kreistag ab der nächsten Kommunalwahlperiode** in der Praxis gestalten wird. Es besteht Anlass zur Hoffnung, dass sich die Zusammenarbeit - auch über Parteigrenzen hinweg - reibungsloser gestalten wird. Mandatsträger werden sich nicht mehr von direkt gewählten Bürgermeistern und Landräten, wie bisweilen geschehen, auf eine „höhere demokratische Legitimation“ hinweisen lassen müssen, denn durch die Einführung von Kumulieren und Panaschieren sind auch sie als Persönlichkeit von den Bürgern gewählt und nicht etwa in erster Linie „von den Parteien berufen“. Durch die „Persönlichkeitswahl“ wird bei den Mandatsträgern g/eichzeitig aber auch der Drang nach parteipolitischer Profilierung und nach bewusster Konfrontation gegenüber dem Bürgermeister abnehmen, weil das erfahrungsgemäss von den Wählern nicht honoriert wird (vgl. Wehling, „Kumulieren und Panaschieren als Filz-Bremse im Rathaus“, FAZ vom 3. Oktober 1999); die Kommunikation zwischen den Mandatsträgern und der Wählerschaft wird g/eichzeitig erheblich an Intensität gewinnen (vgl. Bouffier, HSGZ 1999, 459).

4. Stärkung der kommunalen Mitwirkung an der Landesgesetzgebung

Die Beteiligung der Kommunen durch ihre Spitzenverbände vor dem Erlass von Rechtsvorschriften des Landes ist, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, in Form eines eigenen Gesetzes verbessert worden. Auch die Oppositionsfraktionen haben in ihren Änderungsanträgen das „Gesetz über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen - **Beteiligungsgesetz** ~“ (GVBl. 2000 I S.5) inhaltlich nicht angegriffen. In der vergangenen Legislaturperiode hatte die damalige rot/grüne Landtagsmehrheit den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vom 12. März 1996 für ein Beteiligungsgesetz (Gesetz zur Sicherung und Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung in Hessen - LT-Drucks. 14/1499) noch zum Scheitern gebracht.

Folgende Schwerpunkte des Anhörungsverfahrens werden im Beteiligungsgesetz erstmals gesetzlich geregelt:

- Festlegung des Anhörungsrechts bei kommunalrelevanten Entwürfen aus der Mitte des Landtags bzw. bei derartigen Änderungsanträgen zu Regierungsentwürfen aus der Mitte des Landtags (§5Abs.1);

- Ausdrückliche Einräumung einer von der Landesregierung grundsätzlich zu beachtenden Anhörungsfrist (§2 Abs. 3);
- Verankerung einer Dokumentationspflicht der Landesregierung, wenn Anregungen und Bedenken der kommunalen Spitzenverbände keine Berücksichtigung finden (§2 Abs. 4);
- Erstreckung des Anhörungsrechts auch auf allgemeine Verwaltungsvorschriften, durch die wesentliche Belange der Kommunen berührt werden (§4).

Bei der öffentlichen Anhörung am 1. Dezember 1999 hat insbesondere der Landesverband der Freien Wählergemeinschaften den Landtag ausdrücklich aufgefordert, den Kommunen entsprechend dem ursprünglichen Vorschlag des Innenministeriums vom 6. Juli 1999 (vgl. INF.HStT 1999 S. 79, 85 u. 87) durch eine Ergänzung des §46 StGHG die Möglichkeit einzuräumen, die **Unterlassung einer erforderlichen Anhörung** ihrer kommunalen Spitzenverbände mit der Kommunalverfassungsbeschwerde zu rügen; ohne ein solches Sanktions- bzw. Beschwerderecht bleibe das Beteiligungsgesetz ein „stumpfes Schwert“ (IN'A/15/9 S. 25). Die Bedenken gegen eine solche Rechtsänderung unterhalb der Verfassungsebene, die schon die Landesregierung dazu bewogen hatten, diesen Vorschlag nicht in ihren Entwurf zu übernehmen, haben sich jedoch zwischenzeitlich noch erhärtet. Der Staatsgerichtshof hat nämlich in seiner Entscheidung vom 20. November 1999 die Frage, ob die Einführung der kommunalen Grundrechtsklage durch einfaches Gesetz (§46 StGH vom 30. November 1994) überhaupt mit der Hessischen Verfassung in Einklang steht, ausdrücklich offen gelassen (StAnz. 1999 S. 3414, 3417).

Das Thema „**Kommunalfreundliche Modernisierung der Hessischen Landesverfassung**“ wird daher für den Hessischen Landtag und insbesondere für die von ihm eingesetzte Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“ virulent bleiben. Nach wie vor ist die Landesregierung ja entschlossen, noch in dieser Legislaturperiode eine Volksabstimmung zur Änderung der Landesverfassung in zwei Punkten zu veranlassen; wahrscheinlich wird diese Volksabstimmung gemeinsam mit der nächsten Kommunalwahl im März 2001 stattfinden (vgl. Bouffier, HSGZ 1999, 457). Zum Einen geht es um die Einführung des Konnexitätsprinzips in die Hessische Verfassung, wodurch (erst) der Stilwechsel im

Verhältnis zwischen Land und Kommunen (indikative statt imperativer Steuerung) eindrucksvoll belegt werden würde. Zum Ändern geht es um den Vorstoß zur Verlängerung der Landtagswahlperiode auf fünf Jahre, der durch die Verlängerung der Kommunalwahlperiode noch bedeutend an Schubkraft gewonnen hat (vgl. FAZ v. 14. Januar 2000: „Bund der Steuerzahler erinnert an Koalitionsvereinbarung“). Ob allerdings der Landtag dem Volk noch weitere Verfassungsänderungen vorschlagen wird, z.B. das Anhörungsrecht der Kommunen im Vorfeld der Landesgesetzgebung nach bayerischem Vorbild (Volksabstimmung vom 8. Februar 1998: Art. 83 Abs. 7 Bayr. Verf.) verfassungsrechtlich abzusichern, ist fraglich. Denn es besteht die Befürchtung, dass man in diesem Fall nicht, jedenfalls nicht in der laufenden Legislaturperiode, zu einem Vorschlag kommt, der von einer möglichst breiten Mehrheit getragen wird (vgl. Bouffier, INF HStT 1999 S. 137 und HSGZ 1999 S. 457). Schon bei der Reform des Grundgesetzes 1994 sind die Kommunen mit ihrer Forderung, ihre Beteiligung im Vorfeld von kommunalrelevanten Bundesgesetzen als Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG abzusichern (vgl. Der Städtetag 1994 S. 420), gescheitert. Die Mehrzahl der deutschen Flächenländer hat dagegen eine solche Bestimmung in die jeweilige Landesverfassung aufgenommen.

Nachdem der Ausgang der Volksabstimmung über die Abschaffung des Bayerischen Senats mittlerweile durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof bestätigt wurde (Entscheidung vom 17. September 1999, DÖV 2000, 28 ff.), dürfte jedenfalls die nach wie vor oft aufgestellte Forderung nach der Einführung einer ähnlichen Einrichtung in Hessen (**Kommunalkammer**, vgl. Art. 155 HessVerf.) keine realistischen Erfolgsaussichten mehr haben. 1995 hatte die F.D.P. ja einen Vorstoß in diese Richtung unternommen (Gesetzesentwurf über die Errichtung einer Kommunalen Kommission vom 23. November 1995 - LT-Drucks.14/809) und auch im „Entwurf einer neuen Landesverfassung“ einer Arbeitsgruppe der GRÜNEN aus dem Jahr 1998 war die Kommunalkammer vorgesehen.

Zum Untersuchungsauftrag der o.a. Enquete-Kommission gehört es aber auch, sich mit der „Unvereinbarkeit von Abgeordnetenmandat und Tätigkeiten im öffentlichen Dienst“ zu befassen. Bei der Anhörung am 1. Dezember 1999 hat der Hessische Städtetag dementsprechend schon angeregt, die 1969 eingeführte **Trennung von (Landtags-) Mandat und Bürgermeisteramt** im Hessischen Abgeordnetengesetz (§29) schnellst-

möglich wieder aufzuheben (vgl. INA/15/9 S. 3); (auch) dadurch könne der „kommunale Sachverstand“ wirkungsvoll in die Landesgesetzgebung einfließen, ohne dass es einer Verfassungsänderung bedürfe.

5. Stärkung des Sports

Die „sportlichen“ Einrichtungen wurden, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, in die Aufzählung der öffentlichen Einrichtungen aufgenommen, deren Bereitstellung - in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit - Aufgabe der Kommunen ist (§ 19 HGO; § 16 HKO). Auch die Oppositionsfraktionen haben in ihren Änderungsanträgen die „Aufnahme des Sports in die Kommunalverfassung“ nicht angegriffen. Noch in der Landtagssitzung vom 6. Mai 1999 hatte die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Verankerung des Sports in § 19 HGO/§ 16 HKO heftig kritisiert (Plenarprotokoll der 15. Wahlperiode S. 246; Rede von MdL Müller). Rechtlich nehme der Gesetzgeber zwar auf die Grenzen der kommunalen Leistungsfähigkeit Rücksicht, es würden jedoch politische Erwartungen bei der Bevölkerung geweckt, welche die kommunalen Körperschaften dann kaum einlösen könnten. Dass diese Vorbehalte nunmehr nicht wiederholt wurden, ist verständlich, wurden doch gerade während der rot-grünen Regierungsverantwortung in den Jahren zwischen 1991 und 1999 viele solcher „Appell-Bestimmungen“ in die Kommunalverfassung aufgenommen (vgl. §§4b, 4c, 8c und §36 a Abs. 3 und 4 HGO; §§4b, 4c, 8a und §26a Abs. 3 und 4 HKO).

Ob sich darüber hinaus die Erwartung des Hessischen Landessportbundes, das Land werde den Sport „nach dem Vorbild von acht anderen Bundesländern“ auch in die Landesverfassung aufnehmen, erfüllen wird, ist fraglich. Der Innenminister ist in seiner o.a. Rede vom 23. September 1999 ausdrücklich auch auf diesen Punkt eingegangen (vgl. Bouffier, a.a. O., S. 137). In Bayern ist durch die Volksabstimmung vom 8. Februar 1998 die Landesverfassung um folgende neue Bestimmung ergänzt worden: „Das kulturelle Leben und der Sport sind von Staat und Gemeinden zu fördern“ (Art. 140 Abs.3Bayr. Verf.).

6. Befristung

Alle von der Kommunalrechtsnovelle 1999 erfassten Gesetze, insbesondere also auch die Hessische Gemeindeordnung, die Hessische Landkreisordnung und das Kommunalwahlgesetz, werden

zum 31. Dezember 2005 außer Kraft treten (vgl. §156 HGO n.F., §68 HKO n.F. und §70 KWG n. F.). Die Befristung hatte die Landesregierung in ihren Gesetzentwurf noch kurz vor Einbringung in den Landtag eingebaut, ohne dass die kommunalen Spitzenverbände diesbezüglich vorher Gelegenheit zur Stellungnahme hatten; in der Regierungsvorlage vom 21. September 1999 war die unbefristete Geltung der von der Novelle betroffenen Gesetze ausdrücklich als „Problem“ ausgewiesen worden (vgl. LT-Drucks.15/425 S. 2). Bei der vom Landtag vorgenommenen Anhörung haben alle drei kommunalen Spitzenverbände diese Befristung als wenig sinnvoll bezeichnet. Den Kommunen würde damit die Sicherheit für ihre Entscheidungen und Planungen genommen. Der Fortbestand der Kommunalverfassung werde ohnehin von niemandem in Zweifel gezogen. Der Hessische Städtetag merkte „schelmisch“ an, dass es, wenn der Landtag nicht in der Lage sei, sich rechtzeitig dieses Themas wieder anzunehmen, in Hessen ab dem 1. Januar 2006 die echte kommunale Selbstverwaltung ohne jedes Gesetz geben werde (vgl. INA/15/9 S.3). Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat in ihrem Änderungsantrag vom 3. Dezember 1999 die generelle und unterschiedslose Befristung von Gesetzen, insbesondere der Kommunalverfassung, als unsinnig bezeichnet (vgl. LT-Drucks. 15/890 S. 3). Auch die Fraktion der SPD verfolgte mit ihrem Änderungsantrag am 29. November 1999 u.a. das Ziel, die vorgesehene Befristung der zur Novelle anstehenden Gesetze wieder zu streichen; sie bezeichnete die Befristung in der Plenardebatte v. 14. Dezember 1999 als „Lächerlichkeit“. Die Koalitionsmehrheit im Hessischen Landtag hat diese Bedenken jedoch nicht erhört und an der Befristung, welche sie als „Chance“ begreift, festgehalten. Das Volk, welches sich im März 2001 auf ein neues Kommunalwahlrecht wird einstellen müssen, muss also zur Kenntnis nehmen, dass das neue Kommunalwahlgesetz insgesamt am 31. Dezember 2005 wieder außer Kraft treten wird. Ein Direktwahlkandidat, der sich z. B. für den Posten des Bürgermeisters (möglicherweise gerade wegen der jetzt erfolgten Stärkungsmaßnahmen) interessiert, wird sich im Falle seines Wahlerfolgs damit abfinden müssen, dass die Hessische Gemeindeordnung insgesamt noch vor dem Ende seiner 6-jährigen Amtszeit, nämlich am 31. Dezember 2005 außer Kraft treten wird.

Das Motiv für die Befristung der Kommunalverfassung geht offenbar zurück auf die o. a. Koalitionsvereinbarung vom 19. März 1999. Dort heißt es, die Normbefristung solle dazu dienen, zu

gegebener Zeit „eine neue öffentliche Debatte über die Notwendigkeit der Norm zu führen“. Das durchaus achtenswerte Ziel der Eindämmung der Normenflut kann jedoch hier nicht zum Tragen kommen, denn der Landesgesetzgeber ist nicht frei in der Entscheidung darüber, ob er den Kommunen eine Gemeindeordnung, eine Landkreisordnung und ein Kommunalwahlgesetz zur Verfügung stellt (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG). Es macht keinen Sinn, alle fünf Jahre eine Debatte über die Notwendigkeit von unentbehrlichen, grundlegenden Normen der Staatsorganisation zu führen. Schließlich soll die Normenflut verringert und nicht die Gesetzgebungsmaschine alle fünf Jahre „angeworfen“ werden, um immer wieder z.B. eine Gemeindeordnung zu produzieren. In der Koalitionsvereinbarung heißt es darüber hinaus, dass CDU und F.D.P. neue Gesetze, Verordnungen und Erlasse in der Regel nur noch auf fünf Jahre beschließen wollen. Dementsprechend hätte im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle 1999 aber nur das Beteiligungsgesetz als einzig neues (Stamm-) Gesetz befristet werden dürfen.

Warum die Koalition im Rahmen der Kommunalverfassungsnovel/e 1999 dennoch an der unterschiedslosen Befristung aller betroffenen Gesetze festgehalten hat, ist anhand der Gesetzesmaterialien nicht nachvollziehbar. Tatsache ist, dass in der laufenden Legislaturperiode bei einigen Gesetzesvorhaben nur die Novelle befristet wurde, nicht aber das Stammgesetz, bei anderen sogar die Befristung unterblieben ist. Ein überlegtes, systematisches und zielgerichtetes Vorgehen ist bisher kaum erkennbar. Dies zeigt sich auch in der Frage des Fristenendes zum 31. Dezember 2005, also abweichend von der Festlegung in der Koalitionsvereinbarung sechs Jahre nach Verabschiedung der Novelle. Bei der Ersten Lesung im Landtag am 28. September 1999 hieß es in der Begründung des Gesetzesentwurfs noch, alle von der Novelle betroffenen Gesetze sollten zum 31. Dezember 2004 außer Kraft treten (vgl. Eilausfertigung der LT-Drucks. 15/425 vom 22. September 1999 S. 10; vgl. auch Meireis/Dreiß/er a.a.O., S. 368). Jedoch wurde in der Folgezeit hier eine Korrektur vorgenommen, obwohl die Verschiebung um ein Jahr keineswegs ungefährlich ist, werden doch durch die Verlängerung der nächsten Kommunalwahlperiode auf fünf Jahre im März 2006 die übernächsten Kommunalwahlen stattfinden.

Auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht sind noch viele Fragen zu klären, z. B. bleibt die Problematik zu untersuchen, in welchem Umfang der 15. Hessische Landtag seinen Rechtsnachfolger

in der nächsten Landtagswahlperiode überhaupt mit Gesetzesaufträgen „belasten“ darf. Insbesondere stellt sich aber die Frage, ob das mit der Außer-Kraft-Setzung verbundene **Risiko der rechtzeitigen Neuverabschiedung** tatsächlich auch bei für das Funktionieren des Staates unentbehrlichen Gesetzen außer Acht gelassen werden darf. In der Plenardebatte vom 21. Dezember 1999 - also unmittelbar vor der Verabschiedung der Kommunalverfassungsnovelle 1999 - erlebte der Landtag ein eindrucksvolles Beispiel dafür, dass die nahtlose Fortführung eines befristeten Gesetzes zumindest im Einzelfall durchaus alles andere als eine Routineangelegenheit sein kann; es ging dabei um das hessische Gesetz zur Ausführung des Krebsregistergesetzes vom 31. Oktober 1998 (GVBl. I S. 409), welches zum 31. Dezember 1999 befristet war. Besonders fragwürdig ist die Befristung daher bei zwei Gesetzen, die von der Kommunalverfassungsnovelle 1999 aus systematischen Gründen erfasst wurden: Auch das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid sowie das Gesetz über Volksabstimmung werden am 31. Dezember 2005 außer Kraft treten. Die Staatsgewalt liegt jedoch unmittelbar beim Volk und nur mittelbar bei Landtag und Landesregierung; unmittelbar handelt das Volk aber durch Volksabstimmung, -begehren und -entscheid (Art. 70 und 71 Hess. Verf.). Das Verfahren beim Volksbegehren und Volksentscheid ist durch Gesetz zu regeln (Art. 124 Abs. 4 Hess. Verf.), so dass dem Volk jederzeit ein entsprechendes Gesetz zur Verfügung stehen muss. Zur Eindämmung der Normenflut, die zur Unüberschaubarkeit führt und zwangsläufig ein Vollzugsdefizit produziert, bedarf es einer effektiven und umfassenden **Gesetzesfolgenabschätzung**; die Befristung von Gesetzen („Regelungen auf Probe“) ist dabei nur ein Teilaspekt (vgl. Wagner, ZRP 1999, 480, 483; Funke, ZRP 1998, 376). Die Bundesregierung will noch in diesem Jahr ein „Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung“ erstellen, mit dessen Hilfe die Abschätzung monetärer und nichtmonetärer Wirkungen von Gesetzen ermöglicht werden soll. Das Thema „Gesetzesfolgenabschätzung“ gehört auch zum Aufgabenkatalog der o.a. Enquete-Kommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“.

7. Auswirkungen auf die staatliche Ebene

Die bereits in der Vorstellung des Regierungsentwurfs gestellte Frage, ob die Ausgestaltung der Kommunalverfassung zu einer „Bürgerverfas-

sung“ möglicherweise Auswirkungen auf die staatliche Ebene hat, ist zwischenzeitlich nach dem Vertrauensverlust der großen Parteien noch spannender geworden. Die Fragen nach der Verlängerung der Landtagswahlperiode (Art. 79 HVerf.) und nach einer Verkleinerung des Landtags werden in diesem Zusammenhang zu beantworten sein. Die Zahl der Abgeordneten des Hessischen Landtags (110) ist im Übrigen nicht verfassungsrechtlich, sondern nur einfachgesetzlich abgesichert (§ 1 LWG). Auch das Landtagswahlgesetz wurde aber durch die Kommunalverfassungsnovelle 1999 (Art. 6) zum 31. Dezember 2005 außer Kraft gesetzt. Es kann außerdem durch Volksgesetzgebung geändert werden. In Bremen wurde z. B. erst kürzlich ein Volksbegehren zur Verkleinerung des Landtags eingestellt, nachdem die dortige Große Koalition im Sommer 1999 erklärt hat, von sich aus tätig werden zu wollen.

Im Rahmen der Anhörung zu dem Regierungsentwurf hat der Bund der Steuerzahler e. V. nunmehr auch gefordert, die Quoren zur Zulassung eines Volksbegehrens (3%) sowie für das Zustandekommen eines Volksbegehrens (20%) deutlich abzusenken (vgl. schriftliche Stellungnahme zum Regierungsentwurf v. 20. November 1999, Ausschussvorlage INA/15/2 S. 161 und FR vom 1. Dezember 1999). Die hessische F.D.P. hat bereits 1970 eine Absenkung des 20%-Quorums (Art. 124 Abs. 1 Hess. Verf.) auf maßvolle 10% - wie im § 8 b HGO - gefordert (Initiativantrag vom 13. Januar 1970 - LT-DruckS.6/2593). In Nordrhein-Westfalen hat der CDU-Landesvorsitzende bereits angekündigt, dass er auch für die Landesebene günstigere Voraussetzungen für Volksbegehren schaffen wolle (vgl. KPBl. 1999 S. 56). Auch von daher stellt sich immer drängender die Frage, ob es in Anbetracht einer modernen - und darüber hinaus sogar befristeten - Kommunalverfassung möglich ist, die Hessische Verfassung prinzipiell als historisches Dokument anzusehen und zu erhalten oder ob der Landtag diesbezüglich, gerade wenn er eine aktive Bürgergesellschaft will, eine Generalüberholung einleiten muss.