



HESSISCHER LANDTAG

23. 03. 2020

Plenum

Dringlicher Gesetzentwurf

**Fraktion der CDU,
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
Fraktion der SPD,
Fraktion der Freien Demokraten**

Gesetz zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit und zur Verschiebung der Bürgermeisterwahlen

A. Problem

1. Die allgemeine Infektionslage nach dem Ausbruch des Corona-Virus (SARS-CoV-2-Virus) beeinträchtigt auf der kommunalen Ebene die Arbeit der Vertretungskörperschaften, denen in der repräsentativen Demokratie die wichtigen Entscheidungen für das Gemeinwesen vorbehalten sind. Die Mitglieder der Gemeindevertretung sind ebenso wie alle anderen Gemeindeglieder von einem krankheits- oder quarantänebedingten Ausfall bedroht. Aufgrund des Altersdurchschnitts gehören viele Gemeindevertreter zu den sog. Risikofällen, denen ganz besonders empfohlen wird, auf soziale Kontakte vorübergehend zu verzichten. Es ist schon zu Absagen von bereits terminierten Sitzungen der Gemeindevertretungen und Kreistage gekommen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass etliche Kommunalparlamente in der näheren Zukunft für einen nicht unbedeutenden Zeitraum ihre Entscheidungsfunktion nicht werden ausüben können.
2. In Hessen ist eine Notlage eingetreten, in der eine ordnungsgemäße Durchführung der bereits terminierten Bürgermeisterwahlen nicht sichergestellt ist. Die Anzahl der Infizierten mit dem Corona-Virus erhöht sich täglich. Der Höhepunkt der Zahl der Infizierten dürfte noch nicht erreicht sein. Oberstes Ziel muss es deshalb sein, einen sprunghaften Anstieg der Zahl der Infizierten und damit der zu behandelnden Personen zu vermeiden, um das Gesundheitssystem nicht zu überfordern. In Hessen erging eine Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus, die zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus (Corona-Virus) öffentliche und nicht öffentliche Veranstaltungen ab einer tatsächlich vorhandenen oder zu erwartenden Zahl von 6 Teilnehmerinnen und Teilnehmern verbietet. Im Rahmen der bereits terminierten Bürgermeisterwahlen wird eine hohe Zahl an Wahlberechtigten – wenn nicht zeitgleich so doch zumindest innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums – die jeweiligen Wahlräume und die darin befindlichen Einrichtungsgegenstände nutzen. Neben einer Mensch-zu-Mensch-Ansteckung durch den hochinfektösen Corona-Virus besteht dabei auch das Risiko einer Ansteckung durch den Kontakt mit Gegenständen, die zuvor mit einer infizierten Wählerin oder einem Wähler oder einem an der Durchführung der Wahl beteiligten Infizierten berührt wurden.

B. Lösung

1. Es wird ein Eilentscheidungsrecht des nach § 62 Abs. 1 Satz 2 HGO verpflichtend zu bildenden Finanzausschusses über Gegenstände der Gemeindevertretung eingeführt. Die Gemeinde kann jedoch für das Eilentscheidungsrecht einen besonderen Ausschuss bestimmen. Im Extremfall soll der Ausschuss alle, d.h. auch die wichtigen Entscheidungen i.S. von § 9 Abs. 1 HGO, treffen können, wenn und soweit es das Gemeinwohl erfordert. Wenn es um Entscheidungen geht, die in den sog. Ausschließlichkeitskatalog nach § 51 HGO fallen, etwa um den Erlass einer Satzung oder gar um Entscheidungen, für die nach dem geltenden Recht eine qualifizierte Mehrheit in der Gemeindevertretung vorgesehen ist, dann muss die Eilentscheidung nach Inhalt, Umfang und Dauer auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass ein Aufschub der Entscheidung bis zur nächsten regulären bzw. bis zu einer Sondersitzung der Gemeindevertretung nicht ohne Schaden für die Gemeinde möglich ist.

Da auch Zusammenkünfte in einem kleineren Kreis wie dem Finanzausschuss aus Gründen der Infektionsvermeidung problematisch sein können, soll die dringliche Entscheidung auch in nicht öffentlicher Sitzung, ggfs. sogar im Umlaufverfahren getroffen werden können. Der Finanzausschuss muss den Vorsitzenden der Gemeindevertretung anschließend unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, unterrichten. Die Gemeindevertretung kann bei fehlendem wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind. Die Regelung gilt entsprechend im Verhältnis zu den Ortsbeiräten, wenn und soweit die Gemeindevertretung diesen Hilfsorganen Angelegenheiten zur endgültigen Beschlussfassung übertragen hat.

Ein entsprechendes Eilentscheidungsrecht des Finanzausschusses oder eines besonderen Ausschusses wird auch in der Hessischen Landkreisordnung eingeführt.

2. Die Verschiebung der ab April 2020 anstehenden und bereits terminierten Bürgermeisterdirektwahlen ist wegen der aktuellen und auf absehbare Zeit bestehenden Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch Ansteckung und Verbreitung mit dem Corona-Virus geboten. Alle anderen denkbaren infektionsschutzrechtlichen, wahlrechtlichen oder wahlorganisatorischen Maßnahmen sind entweder unzulänglich oder mit noch erheblicheren Eingriffen in verfassungs- und wahlrechtliche Grundlagen und das kommunale Selbstbestimmungsrecht verbunden. In einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter wird der früheste Termin für die Durchführung der Bürgermeisterwahlen im Zeitraum von April bis Oktober 2020 gesetzlich auf den 1. November 2020 bestimmt. Angesichts der Nähe der allgemeinen Kommunalwahlen am voraussichtlich 14. März 2021 können die zuständigen kommunalen Vertretungskörperschaften auch beschließen, dass die Wahl des Bürgermeisters ausnahmsweise erst gemeinsam mit der allgemeinen Kommunalwahl erfolgt.

Bürgermeisterdirektwahlen erst am 1. November haben den Vorteil, dass die Einreichung der Wahlvorschläge – spätestens am 69. Tag vor dem Wahltag, § 41 i.V.m. § 13 Abs. 1, § 67 Abs. 1 KWG – bis zum 21. August 2020 möglich ist. Bereits aufgestellte und eingereichte Wahlvorschläge bleiben von der Verschiebung des Wahltages unberührt. Das bedeutet für die Parteien und Wählergruppen, die nach § 12 KWG die Bewerber für die Wahlvorschläge in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen aufstellen müssen, dass sie diese Versammlungen erst in oder in der Woche nach den Sommerferien durchführen können, also zu einem Zeitpunkt, zu dem eine größere Ansammlung von Menschen in geschlossenen Räumen voraussichtlich unter Gesundheitsgesichtspunkten wieder vertretbar sind. Die Regelung gilt nicht für bereits begonnene Bürgermeisterdirektwahlen, bei denen die Wahlscheine mit den Briefwahlunterlagen (ab dem 41. Tag) schon versandt wurden bzw. werden. Diese Wahlen sollen nicht verschoben werden, weil es verfassungsrechtlich nicht vertretbar ist, bereits mit Blick auf einen festgesetzten Wahltag abgegebene Stimmen unberücksichtigt zu lassen. Hier kann im Einzelfall auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes und unter Hinnahme des Eingriffs in den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ausschließliche Briefwahl angeordnet werden.

C. Befristung

Die Hessische Gemeindeordnung, die Hessische Landkreisordnung sowie das Landtagswahlgesetz und das Hessische Kommunalwahlgesetz gehören zum Grundkanon des Landesrechts und gelten daher unbefristet.

Die mit diesem Gesetzentwurf eingefügten Einzelnormen sollen jedoch nur für ein Jahr gelten.

D. Alternativen

Keine. Mit den üblichen gesetzlichen Maßnahmen kann weder die Entscheidungsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise noch mit sonstigen Vorsorgemaßnahmen die ordnungsgemäße Durchführung der Bürgermeisterwahlen gesichert werden.

E. Finanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung
Keine.
2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung
Keine.
3. Berücksichtigung der mehrjährigen Finanzplanung
Keine.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Dieses Gesetz greift in das kommunale Selbstverwaltungsrecht ein. Die Eingriffe dienen aber zugleich der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gemeinden und Landkreise und dient letztlich dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Sicherung der kommunalen Entscheidungsfähigkeit
und zur Verschiebung der Bürgermeisterwahlen**

Vom

**Artikel 1
Änderung der Hessischen Gemeindeordnung**

Die Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2019 (GVBl. S. 310), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 51 wird folgender § 51a eingefügt:

„§ 51a
Eilentscheidung an Stelle der Gemeindevertretung

(1) In dringenden Angelegenheiten entscheidet, soweit die Gemeindevertretung für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat, der Finanzausschuss an Stelle der Gemeindevertretung, wenn die vorherige Entscheidung der Gemeindevertretung nicht eingeholt werden kann und Gründe des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden. Der Finanzausschuss kann in diesem Fall in nicht öffentlicher Sitzung tagen. Die Entscheidung kann im Umlaufverfahren getroffen werden. Unterliegt die ersetzte Entscheidung einer besonderen Mehrheitsanforderung, so gilt diese auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses. Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende der Gemeindevertretung unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten. Die Angelegenheit ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung der Gemeindevertretung aufzunehmen. Die Gemeindevertretung kann in ihrer nächsten Sitzung die Eilentscheidung wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend für Angelegenheiten, über die ein Ortsbeirat endgültig entscheidet.“

2. § 150 wird wie folgt gefasst:

„§ 150
Bürgermeisterwahlen und Bürgerentscheide
im Zeitraum von April bis Oktober 2020

Abweichend von § 42 Abs. 3 findet die Wahl des Bürgermeisters, die von April bis Oktober 2020 durchzuführen ist, nicht vor dem 1. November 2020 statt, soweit bei Inkrafttreten dieses Gesetzes die Wahlscheine nach § 18 Abs. 1 der Kommunalwahlordnung noch nicht erteilt worden sind. Die jeweilige Vertretungskörperschaft kann entscheiden, dass die Wahl des Bürgermeisters zusammen mit der allgemeinen Kommunalwahl im März 2021 stattfindet. Die Landesregierung wird ermächtigt, notwendige wahlorganisatorische Regelungen durch Rechtsverordnung zu treffen.“

**Artikel 2
Änderung der Hessischen Landkreisordnung**

Nach § 30 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2019 (GVBl. S. 310), wird folgender § 30a eingefügt:

„§ 30a
Eilentscheidung an Stelle des Kreistags

In dringenden Angelegenheiten entscheidet, soweit der Kreistag für diese Zwecke keinen besonderen Ausschuss eingerichtet hat, der Finanzausschuss an Stelle des Kreistags, wenn die vorherige Entscheidung des Kreistages nicht eingeholt werden kann und Gründe des öffentlichen Wohls keinen Aufschub dulden. Der Finanzausschuss kann in diesem Fall in nicht öffentlicher Sitzung tagen. Die Entscheidung kann im Umlaufverfahren getroffen werden. Unterliegt die ersetzte Entscheidung einer besonderen Mehrheitsanforderung, so gilt diese auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses. Über die Gründe für die Eilentscheidung und die Art der Erledigung ist der Vorsitzende des Kreistags unverzüglich schriftlich oder elektronisch zu unterrichten. Die Angelegenheit ist in die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Kreistags aufzunehmen. Der Kreistag kann in seiner nächsten Sitzung die Eilentscheidung wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.“

Artikel 3 **Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes**

Dem § 68a des Hessischen Kommunalwahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2019 (GVBl. S. 310), wird folgender Satz angefügt:

„Abweichend von § 55 Abs. 1 findet ein Bürgerentscheid, der von April bis Oktober 2020 durchzuführen ist, nicht vor dem 1. November 2020 statt.“

Artikel 4 **Inkrafttreten, Außerkrafttreten**

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Dieses Gesetz tritt am 31. März 2021 außer Kraft.

Begründung

Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 51a HGO-neu)

Die allgemeine Infektionslage nach dem Ausbruch des Corona-Virus (SARS-CoV-2-Virus) beeinträchtigt sowohl auf der staatlichen wie auf der kommunalen Ebene (auch) die Arbeit der Vertretungskörperschaften i.S.v. Art. 28 Abs. 1 Grundgesetz, denen in der repräsentativen Demokratie die wichtigen Entscheidungen für das Gemeinwesen vorbehalten sind. Zwar hat das Hessische Ministerium für Soziales und Integration bestätigt, dass die Sitzungen von Selbstverwaltungsorganen nicht unter den Begriff der „Veranstaltungen“ fallen, die jüngst nach dem Infektionsschutzrecht ab einer bestimmten Teilnehmerzahl verboten worden sind (vgl. die Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus). Jedoch sind die Mitglieder der Gemeindevertretung rein tatsächlich ebenso wie alle anderen Gemeindeglieder von einem krankheits- oder quarantänebedingten Ausfall bedroht. Hinzu kommt, dass aufgrund des Altersdurchschnitts viele Gemeindevertreter zu den sog. Risikofällen gehören, denen ganz besonders empfohlen wird, auf soziale Kontakte vorübergehend zu verzichten.

Es ist daher verständlich, dass es schon zu Absagen von bereits terminierten Sitzungen der Gemeindevertretungen und Kreistage gekommen ist. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass etliche Kommunalparlamente in der näheren Zukunft für einen nicht unbedeutenden Zeitraum ihre Entscheidungsfunktion nicht werden ausüben können.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, ein Eilentscheidungsrecht des Finanzausschusses, des einzigen Pflichtausschusses in der Kommunalverfassung (§ 62 Abs. 1 Satz 2 HGO), über Gegenstände der Gemeindevertretung einzuführen. Der Gemeinde ist es allerdings unbenommen, für das Eilentscheidungsrecht einen gesonderten Ausschuss zu bestimmen. Ein solches Eilentscheidungsrecht anstelle der Gemeindevertretung haben alle anderen Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland in ihren Kommunalverfassungen verankert. Hessen hat in den Staatsanfängen ganz bewusst darauf verzichtet, um eine ausdrückliche Abkehr von der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 zu vollziehen. Diese Zurückhaltung ist in Ansehung der aktuellen Gefahrenlage durch das Corona-Virus nicht mehr zeitgemäß.

Im Extremfall soll der Finanzausschuss daher alle, d.h. auch die wichtigen Entscheidungen i.S. von § 9 Abs. 1 HGO ausüben können, wenn und soweit es das Gemeinwohl erfordert. Theoretisch dürfen Entscheidungen jeder Tragweite per Eilentscheidung getroffen werden. Wenn es allerdings um Entscheidungen geht, die in den sog. Ausschließlichkeitskatalog nach § 51 HGO fallen, etwa um den Erlass einer Satzung, oder gar um Entscheidungen, für die nach dem geltenden Recht eine qualifizierte Mehrheit in der Gemeindevertretung vorgesehen ist, dann muss die Eilentscheidung nach Inhalt, Umfang und Dauer auf das unbedingt notwendige Maß begrenzt werden. Voraussetzung ist in jedem Fall, dass ein Aufschub der Entscheidung bis zur nächsten regulären bzw. bis zu einer Sondersitzung der Gemeindevertretung nicht ohne Schaden für die Gemeinde möglich ist.

Da öffentliche Sitzungen und auch Zusammenkünfte in einem kleineren Kreis wie dem Finanzausschuss aus Gründen der Infektionsvermeidung problematisch sein können, soll die dringliche Entscheidung in nicht öffentlicher Sitzung und ggfs. sogar im (schriftlichen oder elektronischen)

Umlaufverfahren getroffen werden können. Die Durchbrechung des Öffentlichkeitsprinzips gestattet es, die Beratungen auch mittels Telefon- oder Videokonferenzen zu führen, um anschließend Entscheidungen im Umlaufverfahren treffen zu können. Das Umlaufverfahren kann somit auch die Beteiligung und Mitwirkung eines Mitgliedes des Finanzausschusses sichern, das nach Infektionsschutzrecht unter Quarantäne gestellt ist und physisch an der Teilnahme der Sitzung gehindert wäre. Die beratende Teilnahme des Vorsitzenden der Gemeindevertretung und seiner Stellvertreter (§ 62 Abs. 4 Satz 1) bleibt ebenso gewahrt wie das Recht der übrigen Gemeindevertreter, als Zuhörer teilzunehmen (§ 62 Abs. 4 Satz 3 HGO).

Gilt für die zu ersetzende Entscheidung der Gemeindevertretung aufgrund besonderer gesetzlicher Anordnung (vgl. § 54 Abs. 1 HGO) eine qualifizierte Mehrheit, so gilt dieses Mehrheitserfordernis auch für die Eilentscheidung des Finanzausschusses. Denn der Finanzausschuss ist im Verhältnis zur Gemeindevertretung kein anderes Organ, sondern lediglich ein Hilfsorgan, noch dazu wie alle Ausschüsse ein verkleinertes Spiegelbild des Plenums; es ist daher konsequent, an seine Entscheidungen die gleiche „Elle“ anzulegen wie an die Entscheidungen der Volksvertretung.

Der Finanzausschuss-Vorsitzende muss den Vorsitzenden der Gemeindevertretung anschließend unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern, unterrichten, um ihnen Gelegenheit zu geben, die Erforderlichkeit der getroffenen Entscheidung zu überprüfen. Die Gemeindevertretung kann bei fehlendem Einverständnis in ihrer nächsten Sitzung die Eilentscheidung des Finanzausschusses wieder aufheben, soweit nicht durch ihre Ausführung bereits nicht mehr rückgängig zu machende Rechte Dritter entstanden sind.

Abs. 1 gilt entsprechend im Verhältnis zu den Ortsbeiräten, wenn und soweit die Gemeindevertretung ihren Hilfsorganen Angelegenheiten zur endgültigen Beschlussfassung übertragen hat (vgl. § 82 Abs. 4 HGO). Es ist denkbar, dass manche Gemeindevertretungen in Ansehung der nahenden Corona-Virus-Verbreitung von der Delegationsbefugnis in den rechtlich erlaubten Grenzen umfassend Gebrauch gemacht haben.

Zu Art. 1 Nr. 2 (§ 150 HGO-neu)

Die Verschiebung der ab April 2020 anstehenden und bereits terminierten Bürgermeisterdirektwahlen ist wegen der aktuellen und auf absehbare Zeit bestehenden Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durch Ansteckung und Verbreitung mit dem Corona-Virus geboten. Alle anderen denkbaren infektionsschutzrechtlichen, wahlrechtlichen oder wahlorganisatorischen Maßnahmen sind entweder unzulänglich oder mit noch erheblicheren Eingriffen in verfassungs- und wahlrechtliche Grundlagen und das kommunale Selbstbestimmungsrecht verbunden. In einer Abwägung der betroffenen Rechtsgüter wird der früheste Termin für die Durchführung der Bürgermeisterwahlen im Zeitraum von April bis Oktober 2020 gesetzlich auf den 1. November 2020 bestimmt. Angesichts der Nähe der allgemeinen Kommunalwahlen am 14. März 2021 können die zuständigen kommunalen Vertretungskörperschaften auch beschließen, dass die Wahl des Bürgermeisters ausnahmsweise erst gemeinsam mit der allgemeinen Kommunalwahl erfolgt. Sofern durch die Verschiebung die sechsjährige Amtszeit eines Bürgermeisters ausläuft, ohne dass ein neuer Bürgermeister gewählt werden konnte, greifen die bewährten Regelungen des § 41 HGO über die Weiterführung der Amtsgeschäfte.

Bürgermeisterdirektwahlen erst am 1. November haben den Vorteil, dass die Einreichung der Wahlvorschläge – spätestens am 69. Tag vor dem Wahltag, § 41 i.V.m. § 13 Abs. 1, § 67 Abs. 1 KWG – bis zum 21. August 2020 möglich ist. Bereits aufgestellte und eingereichte Wahlvorschläge bleiben von der Verschiebung des Wahltags unberührt. Das bedeutet für die Parteien und Wählergruppen, die nach § 12 KWG die Bewerber für die Wahlvorschläge in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen aufstellen müssen, dass sie diese Versammlungen erst in oder in der Woche nach den Sommerferien durchführen können, also zu einem Zeitpunkt, zu dem eine größere Ansammlung von Menschen in geschlossenen Räumen voraussichtlich unter Gesundheitsgesichtspunkten wieder vertretbar sind. Die Regelung gilt nicht für bereits begonnene Bürgermeisterdirektwahlen, bei denen die Wählerverzeichnisse (am 42. Tag vor der Wahl) bereits aufgestellt und gleichzeitig die Wahlscheine mit den Briefwahlunterlagen (ab dem 41. Tag) schon versandt wurden bzw. werden. Diese Wahlen sollen nicht verschoben werden, weil es verfassungsrechtlich nicht vertretbar ist, bereits mit Blick auf einen festgesetzten Wahltag abgegebene Stimmen unberücksichtigt zu lassen. Hier sollte im Einzelfall auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes und unter Hinnahme des Eingriffs in den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ausschließliche Briefwahl angeordnet werden.

Durch die landesgesetzliche Verlegung der Bürgermeisterwahlen – zum Teil über die laufende Amtszeit der aktuellen Amtsinhaber hinaus – wird in das Demokratieprinzip eingegriffen. Die Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte als Leiter der Gemeinden und Gemeindeverbände werden nach Art. 138 der Hessischen Verfassung von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Nach § 42 Abs. 3 HGO ist die Wahl des Bürgermeisters frühestens sechs und spätestens drei Monate vor Freiwerden der Stelle, bei unvorhergesehenem Freiwerden der Stelle spätestens nach vier Monaten durchzuführen. Nach § 42 Satz 2 KWG wird der Wahltag zugleich mit dem Tag der Stichwahl durch die jeweilige Vertretungskörperschaft bestimmt. Bei der Bestimmung des Wahltags kann nach § 42 Abs. 3 Satz 2 HGO von dem jeweils geltenden Zeitrahmen bis zu drei Monate abgewichen werden, wenn dadurch die gemeinsame Durchführung der Wahl des Bürgermeisters mit einer anderen Wahl oder Abstimmung ermöglicht wird oder das zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Nach

Festlegung des Wahltags werden die Wahlvorschläge aufgestellt und sind bis spätestens am 69. Tag vor dem Wahltag schriftlich bei dem Wahlleiter einzureichen (§ 13 Abs. 1 KWG). Der Wahlausschuss beschließt nach § 15 Abs. 1 KWG am 58. Tag vor der Wahl in öffentlicher Sitzung über die Zulassung der Wahlvorschläge. Die Aufstellung der Wählerverzeichnisse erfolgt am 42. Tag vor der Wahl (§ 9 Abs. 1 KWO). Wahlscheine können zusammen mit den Briefwahlunterlagen ab dem 41. Tag vor der Wahl erteilt werden (§ 18 Abs. 1 KWO). Die Wahlbenachrichtigung geht dem Wähler spätestens bis zum 21. Tag vor der Wahl zu (§§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 KWO).

Die Festlegung von Wahlterminen fixiert den Kreis der aktiv und passiv Wahlberechtigten. Als notwendiger Akt der Wahlvorbereitung wird ihr deshalb „fundamentale Bedeutung“ beigemessen. Eine Abwägung mit einer besonderen Begründung ist erforderlich. Ermessensleitende verfassungsrechtliche Grundsätze sind das im Gleichheitssatz verbürgte Willkürverbot sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien im Wahlverfahren. Das subjektive Wahlrecht vermittelt allerdings keinen Anspruch auf eine Terminierung zu einem Zeitpunkt, in dem Wahlberechtigung besteht. In die notwendige Ermessensentscheidung dürfen Gesichtspunkte der Verwirklichung der Wahlrechtsgrundsätze, anzustrebender hoher Wahlbeteiligung und der demokratischen Legitimation einbezogen werden. Insbesondere die Verbreiterung der Legitimationsbasis durch Steigerung der Wahlbeteiligung kann für den Wahltermin bestimmend sein. Deshalb finden Wahlen nach § 42 Satz 1 KWG an Sonntagen statt. Daneben sollen aber auch die Rücksichtnahme auf sakrale Feiertage, auf regionale Besonderheiten, Jubiläen und Feiern, Ferien, auf Sportereignisse und finanzielle Erwägungen gleichrangig berücksichtigt werden können. Im Ergebnis bleibt ein Raum für politische Erwägungen. Das Demokratieprinzip und seine Bedeutung für die Ermessensentscheidung bei der Wahltagbestimmung ist mit anderen Gemeinwohlzielen in Abwägung zu bringen (vgl. *Droege*, Herrschaft auf Zeit: Wahltag und Übergangszeiten in der repräsentativen Demokratie, in *Die Öffentliche Verwaltung* 2009, S. 649).

Das Demokratieprinzip bestimmt auch die Wahlen der hessischen Bürgermeister. Alle Durchbrechungen der Regelmäßigkeit von Wahlen und Übergangszeiten schwächen die vom Wahlakt ausgehende demokratische Legitimation und sind daher auf das verfahrensbedingt Notwendige zu beschränken. Zwar gelten die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG im Rahmen der vorgegebenen Homogenität im demokratischen Bundesstaat nur für Vertretungskörperschaften und nicht kraft Grundgesetzes für Bürgermeisterwahlen. Die Grundentscheidungen der Verfassung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie sowie für ein demokratisches Wahlverfahren sind aber durch Art. 138 der Hessischen Verfassung gleichermaßen verbindlich.

Eine Verlängerung der Wahlperiode schwächt die Legitimationswirkung des Wahlaktes. Der Volkswille begründet einen Verantwortungszusammenhang zwischen Repräsentanten bzw. Vertreter und Wahlvolk. Steht das Ende der Wahlzeit fest, ist die Mandatsausübung diesem Verantwortungszusammenhang entzogen. Das Demokratieprinzip prägt deshalb auch das Ermessen bei der üblichen Wahltagbestimmung. Es steht Verlängerungen von Amtszeiten und der Durchbrechung der Periodizität grundsätzlich entgegen (vgl. *Droege* a.a.O.; *Wollenschläger/Faber*, Vorgaben des Demokratieprinzips für die Wahltagbestimmung vor dem Hintergrund der Novelle des Sächsischen Wahlgesetzes, in *LKV* 2014, S. 298). Allerdings kann dies ausnahmsweise und unter engen Grenzen in Fällen des Notstands und höherer Gewalt anders sein. Das ist bereits im Grundgesetz – wenn auch durch originär verfassungsrechtliche Regelung – selbst so vorgesehen: Nach Art. 115h Abs. 1 Satz GG endet die während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperiode des Bundestags oder der Volksvertretungen der Länder sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles.

In Hessen ist eine vergleichbare Notlage eingetreten, in der der mit der Verschiebung des Wahltermins verbundene Eingriff in das Demokratieprinzip geboten und verhältnismäßig ist. Die Anzahl der Infizierten mit dem Corona-Virus erhöht sich täglich im vierstelligen Bereich. Dabei scheint festzustehen, dass der Höhepunkt der Zahl der Infizierten noch nicht erreicht ist. Oberstes Ziel muss es deshalb sein, einen sprunghaften Anstieg der Zahl der Infizierten und damit der zu behandelnden Personen zu vermeiden, um das Gesundheitssystem nicht zu überfordern. Am 16. März 2020 hat daher die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern Leitlinien zur weiteren Beschränkung von sozialen Kontakten im öffentlichen Bereich vereinbart. Einschneidende Maßnahmen sind danach notwendig, um das Infektionsgeschehen zu verlangsamen. Darüber hinaus ergingen bereits in Hessen auf der Rechtsgrundlage des Infektionsschutzgesetzes Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus, die zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus (Corona-Virus) öffentliche und nicht öffentliche Veranstaltungen ab einer tatsächlich vorhandenen oder zu erwartenden Zahl von 6 Teilnehmerinnen und Teilnehmern verbietet. Im Rahmen der bereits terminierten Bürgermeisterwahlen wird eine hohe Zahl an Wahlberechtigten – wenn nicht zeitgleich, so doch zumindest innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums – die jeweiligen Wahlräume und die darin befindlichen Einrichtungsgegenstände nutzen. Neben einer Mensch-zu-Mensch-Ansteckung durch den hochinfektösen Corona-Virus besteht dabei auch das Risiko einer Ansteckung durch den Kontakt mit Gegenständen (Türklinke, Schreibuntersilien usw.), die zuvor mit einer infizierten Wählerin oder einem Wähler oder einem an der Durchführung der Wahl beteiligten Infizierten berührt wurden. Die Erfahrung aus den vergangenen Wochen mit dem Corona-Virus hat gezeigt, dass dieses hochansteckend ist und dadurch strengste Maßstäbe an Hygienevorschriften und an übrige Schutzvorkehrungen an den Tag zu legen sind. In Hessen steigt die Zahl der bestätigten Sars-CoV-2-Infektionen (Corona-Virus) immer weiter an.

Die gesetzgeberische Entscheidung ist deshalb von folgenden Gründen getragen:

- Der weiteren Verbreitung des Corona-Virus muss mit aller Macht entgegengewirkt werden. Die Ansteckungskurve darf keinesfalls dramatisch ansteigen, sondern muss zur Sicherstellung der öffentlichen Gesundheitsversorgung möglichst flach gehalten werden. Öffentliche Ansammlungen von Personen in geschlossenen Räumen sind daher auf jeden Fall zu vermeiden und zu unterbinden.
- Alle Wahlen in Deutschland werden durch ehrenamtliche Wahlhelfer durchgeführt. Der Einsatz ehrenamtlicher Wahlhelfer ist selbst eine wesentliche Ausprägung des Demokratieprinzips und von hohem Wert. Es ist nicht hinnehmbar, dass sich Menschen bei dieser ehrenamtlichen Tätigkeit mit einem potenziell tödlichen Virus infizieren.
- Die Funktionsfähigkeit der Wahlorganisation der Bürgermeisterwahlen wäre bei einem Nichthandeln des Gesetzgebers gefährdet. Denn es ist nicht sichergestellt, dass Wahlvorstände in der gesetzlich und durch Verordnung vorgegebenen Form zusammentreten können. Es besteht die Gefahr, dass Wahlhelfer sich krankmelden, weil sie krank sind oder schlicht Angst vor Ansteckung haben. Aber auch die Gemeindeverwaltungen sind flächendeckend in einem Notfallzustand. Auch hier sind personelle Ausfälle mit Auswirkung auf die Durchführung der Wahl denkbar oder sogar wahrscheinlich.
- Angesichts der dramatischen Lage und der entsprechenden öffentlichen Berichterstattung ist zu erwarten, dass auch die Wahlbeteiligung an Bürgermeisterwahlen während des Höhepunktes der Krise dramatisch zurückgehen wird – hoch ist sie häufig bereits bisher schon nicht. Das Ziel, eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu gewährleisten, ist verfassungsrechtlich anerkannt.
- Unklar ist, ob alle dafür vorgesehenen Wahlräume zur Verfügung gestellt werden können, weil auch hier Engpässe beim bewirtschaftenden Hauspersonal bestehen können. Stehen gleich mehrere Wahlräume kurzfristig am Wahltag nicht zur Verfügung, ist die ordnungsgemäße Wahldurchführung nicht gewährleistet. Die Wahl wird anfechtbar.
- Die allgemeine gesetzgeberische Anordnung von ausschließlicher Briefwahl, wie in Einzelfällen auf Basis des Infektionsschutzgesetzes praktiziert, ist keine geeignete Alternative. Die Briefwahl durchbricht ihrerseits den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl. Daran orientieren sich die §§ 17 ff. KWG. In der Abwägung ist die Verhinderung der Öffentlichkeit der Wahl bei fast dreißig Bürgermeisterwahlen ein größerer Nachteil als deren Verschiebung.
- In vielen Fällen endet die persönliche Amtszeit des Bürgermeisters außerdem sowieso erst im September und Oktober 2020, sodass jedenfalls bis dahin eine ausreichende Legitimationsskette besteht.
- Viele Bürgermeisterwahlen können schon deshalb nicht fehlerfrei durchgeführt werden, weil die nach § 12 KWG vorgeschriebenen Mitgliederversammlungen oder Vertreterversammlungen zur Bestimmung des Wahlbewerbers im Wahlvorschlag nicht durchgeführt werden können, ohne die Teilnehmer massiv zu gefährden.

Mit der Verschiebung der bereits von den zuständigen Vertretungskörperschaften nach § 42 Satz 2 KWG beschlossenen Wahltermine durch gesetzgeberische Vorgabe wird zudem in das kommunale Selbstverwaltungsrecht eingegriffen. Die Gemeinden sind nach Art. 137 Abs. 1 der Hessischen Verfassung in ihrem Gebiet unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen Verwaltung. Nach Abs. 3 der Bestimmung wird das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten den Gemeinden vom Staat gewährleistet. In Anlehnung an Art. 28 Abs. 2 GG fallen unter das kommunal Selbstverwaltungsrecht alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, d.h. alle Aufgaben, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder spezifischen Bezug zu ihr haben und von der örtlichen Gemeinschaft bewältigt werden können. Durch die Verschiebung der bereits beschlossenen Wahltermine wird insbesondere in die Organisationshoheit als Teil der Selbstverwaltungsangelegenheit der Kommunen eingegriffen. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie unterliegt nach Art. 137 Abs. 1 Satz 2, Abs. 3 Satz 1 HV einem Gesetzesvorbehalt (StGH, Urt. vom 4.5.2004 – P. St. 1713 –, juris, Rn. 219), der den Gesetzgeber zu Eingriffen in verfassungsrechtliche Garantiebereiche und zur Ausgestaltung des Garantiegehalts, auf den die Einrichtung der gemeindlichen Selbstverwaltung angewiesen ist, ermächtigt (vgl. BVerfGE 79, 127, 143). Auf einfachgesetzlicher Ebene drückt sich der Gesetzesvorbehalt in § 3 Satz 2 HGO aus, wonach Eingriffe in die Rechte der Gemeinde nur durch Gesetz zulässig sind. Aufgrund des Gesetzesvorbehaltes ist es daher notwendig, die beabsichtigte Verschiebung der Wahltermine in die HGO mitaufzunehmen. Zudem ist die das kommunale Selbstverwaltungsrecht einschränkende Regelung der Wahlverschiebung auch verhältnismäßig. Hinsichtlich der in Rede stehenden Gemeinwohlgründe und der Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die hierzu bereits gemachten Ausführungen im Rahmen der Verletzung des Demokratieprinzips und dessen Rechtfertigung verwiesen.

Zu Art. 2 (§ 30a HKO-neu)

Die Vorschrift regelt die Eilentscheidung durch den Kreisausschuss. Auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 1 (§ 51a HGO-neu) wird verwiesen.

Zu Art. 3 (§ 68a KWG-neu)

Die Vorschrift regelt die Verschiebung von Bürgerentscheiden in der Zeit zwischen April und Oktober 2020 parallel zur Verschiebung der Bürgermeisterwahlen in § 150 HGO-neu. Auf die Begründung zu Art. 1 Nr. 2 (§ 150 HGO-neu) wird verwiesen.

Zu Art. 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten und das Außerkrafttreten des Gesetzes.

Während sich die Verschiebung der Direktwahl- und Bürgerentscheid-Termine durch Zeitablauf von selbst erledigen wird, soll das Eilentscheidungsrecht des Finanzausschusses bis zum 31. März 2021 befristet werden.

Wiesbaden, 23. März 2020

Für die Fraktion
der CDU
Der Fraktionsvorsitzende:
Michael Boddenberg

Für die Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Der Fraktionsvorsitzende:
Mathias Wagner (Taunus)

Für die Fraktion der SPD
Die Fraktionsvorsitzende:
Nancy Faeser

Für die Fraktion der Freien Demokraten
Der Fraktionsvorsitzende:
René Rock