

durch das 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18. 3. 1971 (BGBl. I, 206). Es hat in das Grundgesetz wegen der Auseinanderentwicklung der Besoldungsregelung im öffentlichen Dienst Art. 74 a eingefügt und dem Bund die konkurrierende Zuständigkeit für die Gesetzgebung von Besoldung und Versorgung der Beamten zugewiesen. Das auf dieser Grundlage am gleichen Tage ergangene Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (1. BesVNG) vom 18. 3. 1971 (BGBl. I S. 208) hat zwar nur Teilbereiche geregelt und im übrigen das bestehende Recht fortgeschrieben. Indessen besteht nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 7. 1972 (BVerfGE 34, 9, 28) die Sperrwirkung gemäß Artikel 72 GG fort, wenn der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht weiterhin Gebrauch macht, was auch in mehreren, zeitlich und inhaltlich aneinander anschließenden Gesetzen geschehen kann. Der Bundesgesetzgeber hat eine weitergehende Regelung inzwischen in dem Zweiten Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern (2. BesVNG) vom 23. 5. 1975 (BGBl. I S. 1173) getroffen. Damit fehlt dem Landesgesetzgeber jede Kompetenz für Neuregelungen auf dem Gebiet des Versorgungsrechts, da das 2. BesVNG am 1. 7. 1975 in Kraft getreten ist. Ein Unterlassen des Gesetzgebers hinsichtlich der von dem Antragsteller begehrten Gleichstellung mit den Versorgungsempfängern liegt daher nicht vor.

b) Soweit der Antrag des Antragstellers in eine Grundrechtsklage wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gegen das Gesetz vom 21. 12. 1964 und das Änderungsgesetz vom 17. 12. 1973 sowie gegen das Gesetz vom 7. 10. 1970 ungedeutet werden kann, ist sie nur unter der Voraussetzung zulässig, daß eine Norm ein Grundrecht des Antragstellers gegenwärtig und unmittelbar verletzt, ohne daß noch eine Ausführungsvorschrift oder ein Vollziehungsakt hinzutreten müßte (vgl. u. a. Beschluß des StGH vom 5. 7. 1972 — P. St. 661 —) und daß sie innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten des Gesetzes erhoben ist (vgl. u. a. Beschluß des StGH vom 11. 10. 1974 — P. St. 728 —). Für die Gesetze vom 21. 12. 1964 und vom 7. 10. 1970 ist diese Jahresfrist bereits verstrichen. Das Gesetz vom 17. 12. 1973 jedoch, dessen Art. 1 mit Wirkung vom 1. 12. 1973 in Kraft getreten ist, wirkt sich nicht zugunsten des Antragstellers auf den Fristbeginn aus, weil es den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 21. 12. 1964 nicht erweitert hat. Das Änderungsgesetz vom 17. 12. 1973 hat die angegriffene Vorschrift, nämlich § 1 des Gesetzes vom 21. 12. 1964, nicht umfaßt.

4. *ESVGH 26,*

Die gesetzliche Verlängerung der laufenden vierjährigen Wahlperiode kommunaler Vertretungskörperschaften in Hessen um fünf Monate ist verfassungsrechtlich zulässig, weil sie im Verhältnis zur Dauer der regulären Wahlzeit gering und durch wichtige Gründe des Gemeinwohls (Abschluß der Gebietsreform; Interesse an einheitlichen Kommunalwahlterminen) gerechtfertigt ist.

Hess. Verfassung Art. 1, 65, 70, 71, 73 Abs. 2, 13; Abs. 3; Ges. zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 (GVBl. I S. 241); Hess. Kommunalwahlgesetz (KWVG) vom 6. 6. 1972 (GVBl. I S. 141)

Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 7. April 1976, P. St. 798

Durch Gesetz vom 15. 5. 1975 wurden die Bestimmungen des Hessischen Kommunalwahlgesetzes geändert. Während bisher die Wahlzeit der Gemeindevertretungen und Kreistage jeweils am 1. November begann, beginnt sie nach der Änderung jeweils am 1. April. Die Wahl findet nunmehr an einem Sonntag im Monat März statt (bisher: in der zweiten Hälfte des Monats Oktober). Schließlich wurde durch das genannte Gesetz die am 31. 10. 1976 endende Wahlzeit der derzeitigen Gemeindevertretungen, Ortsbeiräte und Kreistage bis zum 31. 3. 1977 verlängert. Eine Reihe von Abgeordneten des Hessischen Landtags stellten daraufhin bei dem Staatsgerichtshof den Antrag, die Regelung über die Verlängerung der laufenden Kommunalwahlperiode für nichtig zu erklären und festzustellen, daß diese gegen die Art. 70, 71 und 73 Abs. 2 der Hessischen Verfassung verstoße. Sie vertreten die Auffassung, die Verlängerung der Wahlperiode einer gesetzgebenden Körperschaft sei grundsätzlich nicht zulässig. Abgesehen hiervon sei die Verlängerung der laufenden Kommunalwahlperiode in Hessen durch wichtige Gründe des Gemeinwohls nicht gerechtfertigt. Soweit die Verlängerung mit dem Inkrafttreten der Neugliederungsgesetze begründet werde, so habe keine Notwendigkeit bestanden, diese erst nach Ablauf der Kommunalwahlperiode in Kraft treten zu lassen.

Aus den Gründen

B.

1. Die Anrufung des Staatsgerichtshofs durch die Antragsteller ist zulässig.

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Gültigkeit von Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 (GVBl. Teil I S. 241). Nach Art. 131, 132 HV trifft nur der Staatsgerichtshof eine Entscheidung darüber, ob ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung mit der Verfassung im Widerspruch steht. Die Antragsteller gehören nach Art. 131 Abs. 2 HV, § 17 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (StGHG) zu dem Kreis der Antragsberechtigten, die ein Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen vor dem Staatsgerichtshof einleiten können; sie stellen mehr als ein Zehntel der gesetzlich festgesetzten Zahl der Mitglieder des Hessischen Landtags dar. Das Recht des Ministerpräsidenten und des Landesanwalts, sich dem Verfahren anzuschließen und Anträge zu stellen, folgt aus §§ 17 Abs. 2 Nr. 5 und 6, 18 Abs. 2 StGHG.

2. Für einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle, bei der ausschließlich über die Geltung und Wirksamkeit der Norm, losgelöst von einem konkreten Anlaß des Zweifels, entschieden werden soll oder muß, ist kein besonderes Rechtsschutzbedürfnis nachzuweisen. Es genügt das objektive Interesse an der Klarstellung der Gültigkeit der Norm (vgl. dazu StGH, Urteil vom 3. 12. 1969 — P. St. 569 — mit Nachweisen aus Schrifttum und Rechtsprechung, StAnz. 1970, 53 = ESVGH 20, 218 = DÖV 1970, 132 = DVBl. 1970, 217 m. Anm. Groß = NJW 1970, 937). Ein solches Kontrollbedürfnis ist hier zu bejahen. Es muß genügen, daß

Meinungswortbedeutungen und Zweifel irgendein entnehmen wird (in der Regierungspraxis, im Parlament, in auch nur in Schriftform).

C.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 14. 5. 1974 bestehen keine durchgreifenden Bedenken.

I.

1. Die Hessische Verfassung enthält in Art. 71 ff. Grundsätze für das Wahlrecht zur Landtagswahl. In ihrer ursprünglichen Fassung bestimmte die Hessische Verfassung in ihrem Art. 137 Abs. 6, daß die Grundsätze des Landtagswahlrechts auch für die Gemeinde- und Gemeindeverbandswahlen gelten. Dieser Absatz wurde durch Art. 2 des verfassungsändernden Gesetzes vom 22. 7. 1950 (GVBl. S. 131) gestrichen. Seitdem genießt das Kommunalwahlrecht keine ausdrückliche landesverfassungsrechtliche Garantie mehr. Dieser Verfassungslage hat der Staatsgerichtshof dadurch Rechnung getragen, daß er in ständiger Rechtsprechung die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen und der gleichen Wahl als Unterfälle des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes angesehen und Normen des Kommunalwahlrechts an Art. 1 HV gemessen hat (vgl. StGH, Urteil vom 13. 7. 1962 — P. St. 289 —, StAnz. 1962, 996 = ESVG 12/II, 13 = DOV 1962, 785; Urteil vom 25. 5. 1966 — P. St. 412 —, StAnz. 1966, 854 = ESVG 17, 38 = DVBl. 1966, 825 = JR 1967, 115; Urteil vom 6. 1. 1971 — P. St. 589 —, StAnz. 1971, 205 = ESVG 21, 113 = DOV 1972, 354 = Gemeindezeitung 1971, 107 = NJW 1971, 697). Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl Anwendungsfälle des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (ständige Rechtsprechung, u. a. BVerfGE 1, 208, 242; 36, 139, 141). Die Antragsteller können sich daher nicht unmittelbar auf die Art. 71 und 73 Abs. 2 HV berufen.

2. Die Wahlgrundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl werden jedoch durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 unter dem Blickwinkel des Art. 1 HV nicht berührt.

a) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl untersagt den unberechtigten Ausschluß von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt. Er verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen (vgl. BVerfGE 36, 139, 141 unter Hinweis auf BVerfGE 15, 165, 166 f.). Er unterscheidet sich von dem allgemeinen Gleichheitssatz durch seinen formalen Charakter und fordert, daß jeder sein staatsbürgerliches Recht zum Wählen in formal möglichst gleicher Weise ausüben kann. Dieser Wahlrechtsgrundsatz wird durch die Verlängerung der Wahlzeit für die Volksvertretungen nicht verletzt. Einmal wird dadurch keine Bevölkerungsgruppe von der Wahl ausgeschlossen, zum anderen trifft die Verschiebung der Wahlperiode alle wahlberechtigten Bürger gleichermaßen. Dasselbe gilt für den Grundsatz der gleichen Wahl, nach dem jeder-

mann sein aktives und passives Wahlrecht formal möglichst in gleicher Weise ausüben können (so StGH, Urteil vom 6. 1. 1971 — P. St. 589 —, a. a. O.; ebenso BVerfGE 12, 73, 77, 13, 1, 12; 13, 243, 246; 16, 130, 138; 28, 220, 225; 29, 154, 163). Er verlangt demnach, daß jeder nach den allgemeinen Vorschriften Wahlberechtigte seine Stimme wie jeder andere Wahlberechtigte abgeben darf, und daß diese gültig abgegebene Stimme ebenso mitbewertet wird wie die anderen Stimmen (vgl. BVerfGE 1, 208, 246, 7, 63, 70; 16, 130, 138 f.; 34, 81, 99). Die Verlängerung der Wahlzeit einer Volksvertretung berührt diesen Grundsatz schon deshalb nicht, weil sie das Stimmengewicht nach Zähl- und Erfolgswert nicht verändert.

b) Ob sich der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl in gleicher Weise aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 1 HV oder aus einem anderen Rechtmäßigkeitsgrundsatz der Hessischen Verfassung — etwa aus dem Demokratiegebot des Art. 65 HV — ableiten läßt, kann hier dahingestellt bleiben. Auch braucht in diesem Verfahren nicht entschieden zu werden, ob der Grundsatz der unmittelbaren Wahl nach Sinn und Tragweite sich nur auf den verfassungshistorischen Anknüpfungspunkt des Ausschlusses der indirekten Wahl durch „Wahlmänner“ beschränken lasse (so etwa BVerfGE 7, 63, 68) oder ob er vielmehr besage, daß sich die personelle Zusammensetzung einer Volksvertretung während der gesamten Wahlzeit ausschließlich auf das Ergebnis der Volkswahl zurückführen lassen müsse und nicht durch Willensentscheidungen anderer, zwischengeschalteter Instanzen nach der Wahlhandlung beeinflusst werden dürfe (vgl. dazu BVerfGE 3, 45, 50 f.; 7, 63, 68/72; 7, 77, 85; 21, 355, 356). Die Zusammensetzung der vorhandenen Kommunalvertretungen wird jedenfalls durch die Verlängerung der laufenden Wahlzeit nicht geändert, die Wahl der einzelnen Abgeordneten und sonstigen Volksvertreter ist auch nach Ablauf der ursprünglichen Wahlzeit noch auf die Stimmabgabe der Wahlberechtigten bei den jeweils letzten Kommunalwahlen zurückzuführen. Die Frage der Zulässigkeit der Verschiebung von Wahlperioden durch den Landesgesetzgeber läßt sich deshalb nicht vom Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl her beantworten.

Zu Unrecht berufen sich die Antragsteller insoweit auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 13. 2. 1958 (VGH n. F. 11 II 1, 9). Der Bayerische Verfassungsgerichtshof spricht dort zwar den Grundsatz aus, daß eine nachträgliche Korrektur der im Zeitpunkt der Wahl gegebenen Voraussetzungen einschließlich der Dauer der Wahlperiode nicht möglich sei. In dieser Entscheidung geht es aber in Wahrheit nicht um den Verfassungsgrundsatz der Unmittelbarkeit der Volkswahl, sondern um die Abgrenzung der Kompetenzen bei der Ausübung der Staatsgewalt. Ähnlich wie Art. 71 HV regelt Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern die unmittelbare Mitwirkung des Volkes an der Ausübung der Staatsgewalt durch Wahlen und Abstimmungen im Gegensatz zur mittelbaren Mitwirkung bei der Gesetzgebung durch den Landtag. Mit dem Wahlrechtsgrundsatz dieses Verfassungsgericht nur scheinbar anderer Ansicht ist, wenn es von „Unmittelbarkeit“ spricht. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat es deshalb in derselben Entscheidung auch ausdrücklich dahingestellt bleiben lassen, ob von dem Grundsatz, daß eine laufende Wahlperiode nicht verlängert werden darf, in einer besonderen Zwangslage eine Ausnahme zugelassen werden kann (a. a. O. S. 10).

II

1. Bei der Prüfung der Frage, an welchen Bestimmungen oder Wertentscheidungen der Hessischen Verfassung die Verfassungsmäßigkeit der durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 verlängerten Wahlzeit der derzeitigen Gemeindevertretungen, Ortsräte und Kreistage zu messen ist, muß davon ausgegangen werden, daß es zu den grundlegenden Prinzipien des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats gehört, die Volksvertretungen in regelmäßigen, im voraus bestimmten Abständen durch Wahlen abzulösen und neu zu legitimieren (BVerfGE 18, 151, 154). Weil die Gemeindevertretungen unabhängige parlamentarische Volksvertretungen sind, müssen infolgedessen auch für sie diese Grundsätze entsprechend anwendbar sein (vgl. Gönnenwein, Gemeindericht, 1963, S. 264, Fußnote 15; StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 15. 6. 1974, DOV 1974, 58 = ESVGH 24, 155, 156).

a) Nach Art. 65 HV ist Hessen eine demokratische und parlamentarische Republik. Zur Demokratie, wie sie das Grundgesetz und die Hessische Verfassung wollen, gehört nicht nur, daß eine Volksvertretung vorhanden ist, die die Regierung kontrolliert. Wesentlich ist es auch, daß den Wahlberechtigten das Wahlrecht nicht auf einem in der Verfassung nicht vorgesehenen Wege verkürzt oder gar entzogen wird. Das Wahlrecht wird deshalb auch beeinträchtigt, wenn fällige Wahlen hinausgeschoben werden (so BVerfGE 1, 14, 33). Volkswahlen haben demzufolge in bestimmten, angemessenen Zeiträumen stattzufinden (vgl. dazu BVerfGE 20, 56, 113). Für Landtagswahlen wird dieser Grundsatz in Art. 71, 79 HV angesprochen. Die Forderung nach periodischen Wahlen ist wegen ihrer grundlegenden Bedeutung aber auch für das gesamte Kommunalwahlrecht als verfassungsmäßiger Grundsatz zu werten (vgl. dazu Bayer. VerfGH in VGH n. F. 11 II 1, 7). Der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg geht mit Recht davon aus, daß das Gebot, periodisch Wahlen abzuhalten, ein so selbstverständlicher Verfassungsgrundsatz ist, daß er als immanente Notwendigkeit gar nicht erst wörtlich in der Verfassung niedergelegt werden mußte (Urteil vom 15. 6. 1974, a. a. O.).

b) Die Forderung nach der Legitimation der staatlichen Gewalt durch Wahlen läßt sich überdies aus dem Grundsatz der Volkssouveränität ableiten, der in Art. 70 HV seinen Ausdruck gefunden hat. Diese Verfassungsbestimmung, nach der die Staatsgewalt unveräußerlich beim Volke liegt, formuliert den tragenden Grundgedanken des demokratischen Prinzips, wonach alle staatliche Gewalt auf die Legitimation durch den Volkswillen zurückführbar sein muß (vgl. dazu Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, 1974, Art. 20, Rdnr. 56; Grundgesetzkommentar, herausgegeben von Ingo von Münch, Band 1, 1975, Art. 20 Rdnr. 30 und 31). Die Wahlen stellen den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt dar, durch den das Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, das es vertretende Verfassungsorgan bestimmt (vgl. dazu BVerfGE 20, 56, 113; 29, 154, 164 f.).

c) Auch die Antragssteller berufen sich auf die Verletzung des Art. 70 HV. Sie legen allerdings nicht im einzelnen dar, inwieweit diese Verfassungsbestimmung durch die Verlegung der Kommunalwahltermine verletzt sein soll.

Grundsätzlich kann jedoch festgestellt werden, daß in einer repräsentativen Demokratie, wie sie Art. 70 und 71 HV statuieren, dem Staatsvolk die in den Wahlen zum Ausdruck kommende Kontrolle über einen zeitlichen Tätigkeitsabschnitt der Volksvertretungen nicht geschnallert werden darf. Andererseits ist festzuhalten, daß zeitlich begrenzte Verschiebungen der Wahlperioden aus wichtigen Gründen von Rechtsprechung und Lehre bejaht werden. Weder aus dem Grundsatz der Volkssouveränität des Art. 70 HV noch aus dem demokratischen Prinzip, das dem Art. 65 HV zugrunde liegt, kann gefolgert werden, daß eine Wahlzeit von Volksvertretungen überhaupt nicht verlängert werden darf. Nur wenn das Volk die Dauer der Wahlperiode durch Annahme der Verfassung bestimmt hat, darf sie auch nur in dem in dieser Verfassung vorgesehenen Verfahren, d. h. gegebenenfalls mit Zustimmung des Volkes, verlängert werden (vgl. dazu BVerfGE 1, 14, 33). Vorsehen ist die Möglichkeit einer Verlängerung von Wahlperioden im Falle des Staatsnotstandes (vgl. etwa Art. 115 h GG, nach dem während des Verteidigungsfalles ablaufende Wahlperioden des Bundesrates oder der Volksvertretungen der Länder sechs Monate nach Beendigung des Verteidigungsfalles enden). Eine solche Regelung enthält die Hessische Verfassung jedoch nicht. Da nach der Streichung des Art. 137 Abs. 6 HV die Dauer der Wahlperiode für die Kommunalwahlvertretungen nicht mehr in der Hessischen Verfassung geregelt ist, unterliegt diese Frage dem Zugriffrecht des einfachen Gesetzgebers.

2. In der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte in Bund und Ländern ist allgemein und in der Literatur überwiegend anerkannt, daß eine gesetzliche Verlängerung der laufenden Wahlperiode kommunaler Vertretungen in Ausnahmefällen zulässig ist, nämlich dann, wenn die Verlängerung im Verhältnis zur Dauer der regulären Wahlzeit gering ist und durch wichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt erscheint. Im einzelnen ist hierzu auszuführen:

a) Das Bundesverfassungsgericht hat sich in einem Beschluß nach § 93 a BVerfGG vom 8. 8. 1972 (Nds.MBl. S. 1212/1213) auf den Standpunkt gestellt, wichtige Gründe des Gemeinwohls rechtfertigen es, daß der Landesgesetzgeber die Wahlperiode der kommunalen Vertretungen für eine verhältnismäßig kurze Zeit verlängert, wenn dies im Rahmen von Neugliederungen geschehe.

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hebt in diesem Zusammenhang — hier hatte es der Gesetzgeber unterlassen, Wahlen nach angemessener Zeit anzuordnen — in seiner Entscheidung vom 4. 7. 1970 (OVGE 26, 209, 304 = DOV 1970, 604 = DVBl. 1971, 502) den Gesichtspunkt der „Identität der Bürgererschaft als politischer und rechtlicher Einheit und (der) Grundlagen der zuvor getroffenen Wahlentscheidung“ hervor. Mit einer Neugliederung würden die tatsächlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung regelmäßig derart verändert, daß eine Entscheidung über die Angelegenheit der neugebildeten örtlichen Gemeinschaft und damit auch eine Wahl des Rates als Repräsentation der Bürgerschaft der neuen Gemeinden durch diese Bürgerschaft notwendig würden. Eine Übergangszeit mit der Folge der Verschiebung von Wahlterminen vom Zeitpunkt der Neugliederung bis zur Neuwahl von Gemeinderäten sei in dem Umfang gerechtfertigt, in dem sie nötig sei, weil die Neuwahl nicht sofort durchgeführt werden könne und die Bürger einer neugebildeten Gemeinde eine gewisse Zeit des

Einlebens im Verband der neuen Gemeinde beendigten, bevor sie ihre Stimme um den mehr oder weniger veränderten Verhältnissen abgeben könnten. Für die Länge der Übergangszeit sei eine Spanne von drei Monaten, gerechnet vom Zusammenschluß an, in jedem Falle vertretbar. Auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz betont in seinem Urteil vom 15. 11. 1971 (DVBl. 1972, 783, 786) den Gedanken des Fortfalls der zunächst vorhandenen demokratischen Repräsentation durch Neugliederungsmaßnahmen.

Der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg hat in seiner Entscheidung vom 7. 9. 1959 (StAnz. Bad. Würt. 1959 S. 3 Nr. 82 = BWVbl. S. 185 = ESVGh II 11, 7 [L]) den Standpunkt eingenommen, bei der Verschiebung des Wahltermins für eine Vollversammlung komme es für die Frage der Verfassungsmäßigkeit entscheidend auf die Dauer des Hinausschiebens einerseits und auf die Fortwende für diese Maßnahme andererseits an. Die Verschiebung um eine längere Zeit werde sich regelmäßig deshalb verbieten, weil das Volk einen unabhängigen Anspruch auf aktive Mitwirkung an den Staatsaufgaben habe, die in der repräsentativen Demokratie durch das Parlament erfolge. Eine kurze Verschiebung könne und müsse indessen hingenommen werden, wenn sie jenen Anspruch nur unwesentlich beeinträchtige und wenn sie zugleich durch gewichtige Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt erscheine. Diese Ansicht hat der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg in seinem Urteil vom 15. 6. 1974 (DOV 1975, 59, 60 = ESVGh 24, 155) wiederholt und die Gemeinderreform als einen wichtigen Grund des Gemeinwohls bezeichnet. Ergänzend hat er ausgeführt, daß es sich bei der gesetzlichen Verlängerung der Wahlperiode kommunaler Vertretungskörperschaften nicht um eine Selbstverlängerung der Wahlperiode handele, die nach seinem Urteil vom 7. 9. 1959 (a. a. O.) als unzulässig angesehen werden müsse.

Demgegenüber hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner bereits erwähnten Entscheidung vom 13. 2. 1958 (VGh n. F. II 11 ff.) ausgesprochen, daß die Amtsdauer der vom Volk auf eine bestimmte Zeit gewählten Kommunalorgane nicht nachträglich vom Parlament auf dem Wege der Gesetzgebung verlängert werden könne. Vor allem auf diese Entscheidung berufen sich die Antragsteller, obwohl das Gericht in derselben Entscheidung die Frage nach einer möglichen Ausnahme von dem Grundsatz, laufende Wahlperioden dürfen nicht verlängert werden, für eine besondere Zwangslage offengelassen hat. In einer neueren Entscheidung vom 16. 5. 1972 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof (VGh n. F. 25, 57, 69/70 = BayVbl. 1972, 326) überdies zum Ausdruck gebracht, daß die Änderung von Wahlterminen und Amtszeiten zulässig sei, sofern sie nicht die Korrektur einer Wahlentscheidung der Bürger bezwecke, sondern die Folge einer Änderung von Gebietsgrenzen sei, die auf einer verfassungsmäßigen Grundlage erfolge.

b) Die Stellungnahmen der verfassungsrechtlichen Literatur bejahen grundsätzlich die Möglichkeit einer Verlängerung der Wahlperiode, wenn auch unter gewissen Einschränkungen. Die Autoren aus der Weimarer Zeit, auf die sich die Antragsteller berufen, sprechen sich insbesondere gegen die Selbstverlängerung der Wahlperiode durch das amtierende Parlament aus, weil „das jeweils tagende Parlament sein eigenes Leben nicht aus eigener Machtvollkommenheit verlängern darf“ (vgl.

Harnack, Deutsches und Preussisches Staatsrecht, 2. Auflage, 1930, Band I, S. 476, 477) und weil sie „eine Schmälerung der dem Volk zustehenden Kontrolle des Parlaments“ bedeute (vgl. Gmelin, AöR. Bd. 58 S. 270, 282, 283, der aber schon gewisse Zweifel an der Richtigkeit eines solchen Dogmas aus dem Geiste der Verfassung, insbesondere im Hinblick auf das demokratische Prinzip anklängen läßt). Darum handele es sich im vorliegenden Fall aber gerade nicht. Die ihm zugrundeliegende Problematik der kurzfristigen Verlängerung einer laufenden Kommunalwahlperiode durch den Landesgesetzgeber aus Gründen der kommunalen Gebietsreform und wegen des Zusammenfallens mit einer anderen Wahl erörtern diese Autoren überhaupt nicht.

Erst die Neugliederungsmaßnahmen unter der Geltung des Grundgesetzes haben der verfassungsrechtlichen Literatur Anlaß gegeben, sich mit den hier einschlägigen Problemen zu befassen. So halten von Mangoldt-Klein (Das Bonner Grundgesetz, Band II, 1964, Art. 39 Anm. IV, 2, S. 902) und Merk (BayVbl. 1971, 165, 214, 217) eine ausnahmsweise Verlängerung der laufenden Wahlperiode in beschränktem Umfang für zulässig. Hildgard Krüger als wohl schärfste Gegnerin möglicher Wahmanipulation läßt als Ausnahme von dem Verbot der Verlängerung von Wahlperioden ausdrücklich Verschöbungen der Wahlzeiten einer Vollversammlung zu, wenn sie durch Gebietsveränderungen bedingt sind (vgl. NJW 1956, 246, 248). Kritisch äußern sich, soweit ersichtlich, nur Maunz (Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 39 RdNr. 8) und Herzog (Maunz-Dürig-Herzog, a. a. O., Art. 115 h RdNr. 6). Maunz hält die Verlängerung der Wahlperiode des Bundestages unter Hinweis auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (VGh n. F. II, 1 ff.) für unzulässig, da ein solches Gesetz gegen die Grundprinzipien der Demokratie verstoßen würde und damit durch Art. 79 Abs. 3 GG verboten wäre. Das wäre aber ein Fall der Selbstverlängerung der Wahlzeit des Parlaments, die unstreitig nicht zulässig ist (anders noch in seinem Gutachten vom 24. September 1956, das er in dem Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof [VGh n. F. II 11, 1 ff.] erstattet hat). Derselben Erwägungen müssen der Ansicht von Herzog entgegengehalten werden, der im übrigen anerkennt, daß es sich im Falle des Art. 115 h Abs. 1 GG nicht um eine „normale“ Verlängerung der Wahl- bzw. Amtsperiode handelt.

3. Nach allem ist nach der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte (s. C II, 2, a), der sich der Staatsgerichtshof anschließt, und der überwiegenden Meinung im Schrifttum eine Verlängerung der Wahlperiode nicht schlechthin verfassungswidrig.

III.

Zwingende Voraussetzung zur gültigen Verlängerung der Wahlperiode ist jedoch, daß die Ausdehnung der Wahlzeit im Verhältnis zur Dauer der grundsätzlichen Wahlperiode gering ist und eine solche Maßnahme durch wichtige Gründe des Gemeinwohls verfassungsmäßig als gerechtfertigt erscheint. Die Prüfung des Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 im einzelnen an diesen Grundsätzen führt nicht zu einer Verneinung der Verfassungsmäßigkeit.

1. Durch die ungelöschene Bestimmung, wird die am 31. 10. 1976 endende Wahlperiode der derzeitigen Gemeindevertretungen, Ortsberäte und Kreistage bis zum 1. 3. 1977 verlängert, insgesamt also um fünf Monate. Im Verhältnis zu der regelmäßigen Amtsdauer dieser Vertretungskörperschaften von vier Jahren (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Hessisches Kommunalwahlgesetz vom 6. 6. 1972, GVBl. I S. 141, hierzu geändert durch Gesetz vom 11. 9. 1974, GVBl. I S. 427, 431) ist eine Zeitperiode von 5 Monaten nicht so erheblich, daß verfassungsrechtliche Wahlgründe oder sonstige Wertentscheidungen der Hessischen Verfassung verletzt werden. Auch der Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg hat in seiner Entscheidung vom 15. 6. 1974 (a. a. O.) die Verlängerung der regelmäßigen Amtsdauer der Gemeinderäte von bisher sechs, künftig fünf Jahren, um fünf Monate für verfassungswidrig undenklich gehalten. Ebenso hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seiner Entscheidung vom 4. 7. 1970 (a. a. O.) einen Zeitraum von 3 Monaten zwischen dem Wirksamwerden der Neugliederung und der erforderlichen Neuwahl der Volksvertretungen für gerechtfertigt angesehen.

2. Die Verlängerung der Kommunalwahlperiode war auch zumindest durch einen wichtigen Grund des Gemeinwohls verfassungsmäßig gerechtfertigt. Maßgebend war jedenfalls der Zeitpunkt des Inkrafttretens der letzten sechs Neugliederungsgesetze am 1. 1. 1977 (vgl. Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, 88. Sitzung, S. 4587 f. — Abg. Sprenger —; S. 4591 — Abg. Wille —; 89. Sitzung S. 4835 f. — Abg. Sprenger und Wille —). Auch bei der Beratung des Gesetzesentwurfs der CDU-Fraktion (Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/657), mit dem die Verlängerung der Wahlzeit der Kommunalvertretungen wieder rückgängig gemacht werden sollte, ist der Zusammenhang der Verlängerung der Wahlperiode mit der gebotenen Neugliederung wiederum zum Ausdruck gebracht worden (vgl. Hessischer Landtag, 8. Wahlperiode, 11. Sitzung, S. 425 — Minister des Innern Bielefeld —; S. 426 — Abg. Stein —; S. 431 — Abg. Ernst —). Es ist nicht anzunehmen, daß der Landesgesetzgeber bei der Festlegung des Terms für das Inkrafttreten dieser Neugliederungsgesetze den Rahmen seiner gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit überschritten hätte. Der Staatsgerichtshof könnte sich über die gesetzgeberischen Wertungen und Zweckerwägungen nur dann hinwegsetzen, wenn sie eindeutig widerlegbar, offensichtlich fehlsam oder objektiv zweckwidrig wären (vgl. dazu BVerfGE 24, 367, 406; 30, 250, 263). Das gilt insbesondere für die Wertungen und politischen Überlegungen, die der Gesetzgeber als „Gründe des öffentlichen Wohls“ zur Begründung der Gebietsreform heranzieht (vgl. dazu StGH Bad.-Württ., Urteil vom 14. 2. 1975, DOV 1975, 385 = NJW 1975, 1205; VerfGH NW, Urteil vom 7. 12. 1973, DVBl. 1974, 518 = OVG 28, 312; Nds. StGH, Urteil vom 4. 5. 1974, DVBl. 1974, 520; VerfGH Saarl., Urteil vom 28. 6. 1974 — LV 9/73 —, n. v.; ähnlich auch der erkennende StGH, Beschluß vom 11. 4. 1973 — P. St. 697 —, StAnz. 1973, 927 = DOV 1973, 524 = EStVG 23, 147 = DVBl. 1973, 934 [L.] ebenso BVerfG in ständiger Spruchpraxis nach § 93 a BVerfGG, u. a. Beschluß vom 8. 8. 1972, Nds. MinBl. 1972, 1212, 1213).

Auch die Bestimmung des Zeitpunkts, in dem eine kommunale Gebietsreform in Kraft treten soll, gehört zum Bereich des gesetzgeberischen Ermessens. Wenn die Landesregierung — mit Zustimmung der Mehrheit des Landtags — gemeint hat, die rechtliche Neugliederung des Landes schon mit Rücksicht auf die damit verbundenen zahlreichen administrativen und legislativen Akte innerhalb einer Legis-

laturperiode vornehmen zu sollen, so kann das verfassungsrechtlich nicht beanstandet werden (ebenso Bayer. VerfGH, Urteil vom 16. 5. 1972, VerfGH 25, 57, 67). In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß gemäß § 93 a BVerfGG vom 31. 10. 1972 — 2 BvR 769/72 — ausdrücklich festgestellt, daß das schrittweise Vorgehen des hessischen Gesetzgebers bei seiner Verwaltungs- und Gebietsreform auf der Gemeinde- und Kreisebene frei von Willkür ist.

a) Der Einwand der Antragsteller, der Gesetzgeber habe mit dem Inkrafttreten der letzten sechs Neugliederungsgesetze am 1. 1. 1977 selbst den Grund für die Verlängerung der laufenden Kommunalwahlperiode geschaffen und damit gegen den sinngemäß in vielen Rechtsgebieten geltenden Grundsatz des „venire contra factum proprium“ verstoßen, geht fehl.

Es sind keinerlei Anhaltspunkte dafür vorhanden, daß der Gesetzgeber den Zeitpunkt des Inkrafttretens der letzten sechs Neugliederungsgesetze etwa nur deshalb auf den 1. 1. 1977 festgelegt hätte, um später auch die laufende Kommunalwahlperiode verlängern zu können.

Der Gesetzgeber hat sich vielmehr bei der Dauer der Übergangszeit von der Verabschiedung der letzten sechs Neugliederungsgesetze bis zu ihrem Inkrafttreten ersichtlich von der Überlegung leiten lassen, daß dieser Abschnitt der kommunalen Neugliederung die am stärksten besiedelten Teile des Landes, das engere Rhein-Main-Gebiet und den Bereich Gießen/Wetzlar, zum Gegenstand hat. Hinzu kam, daß die Bildung der künftigen Stadt Lahn durch einen besonderen Grünungsverband vorbereitet werden soll (Gesetz vom 13. 5. 1974, GVBl. I S. 237 — § 36 —) und für die Stadt Frankfurt/Main und ihr engeres Umland eigens ein Umlandverband geschaffen wurde (Gesetz vom 11. 9. 1974, GVBl. I S. 427; vgl. zur Übergangszeit Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, 88. Sitzung, S. 4715 f. — Abg. Sprenger — und S. 4723 — Abg. Dr. Best —).

b) Das Inkrafttreten der letzten sechs Neugliederungsgesetze am 1. 1. 1977 stellt auch einen wichtigen Grund für die Verlängerung der Wahlzeit der Kommunalvertretungen vom 31. 10. 1976 auf den 31. 3. 1977 dar. Der Hessische Landtag hat in seiner 7. Wahlperiode die territoriale Neugliederung des Landes abgeschlossen. Durch die acht Neugliederungsgesetze vom 11. 7. 1972 (GVBl. I S. 215, 217, 220, 222, 224, 225, 227, 230 — ber. S. 329 —) wurden mit Wirkung vom 1. 8. 1972 aus fünfzehn Landkreisen acht neue Landkreise gebildet sowie eine beträchtliche Zahl von Gemeinden neu gegliedert, soweit sie ihr Gebiet nicht schon durch freie Zusammenschlüsse geändert hatten. Die neugebildeten Kreise und Gemeinden wählten ihre Vertretungskörperschaften in der allgemeinen Kommunalwahl am 22. 10. 1972 (vgl. Staat und Wirtschaft in Hessen 1973 S. 7 ff., 43 ff.). Der zweite Neugliederungsabschnitt schloß durch drei Gesetze vom 28. 9. 1973 (GVBl. I S. 353, 356, 359) sieben nordhessische Landkreise mit Wirkung vom 1. 1. 1974 zu drei neuen zusammen und gliederte die Gemeinden in diesen Gebieten neu. Die notwendigen Nachwahlen fanden am 24. 3. 1974 statt (vgl. Staat und Wirtschaft in Hessen 1973, S. 241 ff. und 1974 S. 83 f.). Die Gesetze vom 6. 2. 1974 (GVBl. I S. 101) und 12. 3. 1974 (GVBl. I S. 149, 154) bildeten die neuen Landkreise Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf und Main-Kinzig-Kreis aus vorher sieben

Kreisen sowie die Rückkehrung der Städte Paderborn, Hamm und Marburg. Die erforderlichen Nachwahlen fanden zusammen mit der Landtagswahl am 27. 10. 1974 statt (vgl. Staat und Wirtschaft in Hessen 1974, S. 84 ff., 270 ff.). Mit den sechs letzten Neugliederungsgesetzen vom 13. 5. 1974 (GVBl. I S. 237) und vom 26. 6. 1974 (GVBl. I S. 309, 312, 314, 316 und 318) wurde die Gebietsreform in dem engeren Verordnungsgebiet in Südhessen sowie in dem Raum Gießen/Wetzlar abgeschlossen. Das Inkrafttreten dieser Gesetze wurde — von einzelnen Vorschriften abgesehen — einheitlich auf den 1. 1. 1977 festgelegt. Schließlich ist auch die Wahl des Verbandes und der hauptamtlichen Mitglieder des Verbandsausschusses des Umlandverbandes Frankfurt durch § 20 Abs. 2 und 5 des Gesetzes über den Umlandverband Frankfurt vom 11. 9. 1974 (GVBl. I S. 427) auf den 31. 3. 1977 verschoben worden. Damit sind nicht ganz die Hälfte der für die nächsten allgemeinen Gemeinderatswahlen zu erwartenden 3,8 Millionen Wahlberechtigten und fast ein Viertel der für die Kreiswahlen zu erwartenden 2,7 Millionen Wahlberechtigten von der Neugliederung betroffen. Mit Rücksicht auf den in dieser Größenordnung beachtlichen Fortfall der zunächst vorhandenen demokratischen Repräsentation und die Änderung der tatsächlichen Grundlagen der gemeindlichen Selbstverwaltung durch die Neugliederungsmaßnahmen ist es gerechtfertigt, die Wahlzeit der vorhandenen kommunalen Volksvertretungen zu verlängern, um den Bürgern der neugebildeten Gemeinden und Kreise eine gewisse Zeit des Einlebens zu gewähren, bevor sie ihre Stimme unter den geänderten Verhältnissen abgeben. Hinzu kommt das sachlich begründete Interesse der Allgemeinheit an einheitlichen Kommunalwahlterminen innerhalb des Landes.

c) Ob die weiter vorgetragenen Bedenken gegen eine Doppelwahl — Verminderung einer Terminüberschneidung der Kommunalwahlen mit der nächsten Bundestagswahl — oder die haushaltsrechtlichen und -technischen Erwägungen die Verlängerung der Wahlzeit der kommunalen Vertretungskörperschaften als sachgerecht und sich im Rahmen der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit haltend zusätzlich zu rechtfertigen vermögen (vgl. hierzu Hessischer Landtag, 7. Wahlperiode, 85. Sitzung, S. 4587 — Abg. Sprenger —; 8. Wahlperiode, 11. Sitzung, S. 426 — Abg. Stein — und S. 431 — Abg. Ernst —), kann dahingestellt bleiben. Der Abschluß der Gebietsreform ist ein wichtiger Grund des öffentlichen Wohls, der eine ausnahmsweise, kurzfristige Verlängerung der laufenden Wahlperiode als verfassungsrechtlich gerechtfertigt erscheinen läßt.

IV.

Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 15. 5. 1974 verstößt auch nicht gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Rückwirkungsverbot (vgl. zu diesem Gesichtspunkt Bayer. VerGH in VGH n. F. 11 II 1, 10). Zwar fehlt es insoweit an einer ausdrücklichen Bestimmung in der Hessischen Verfassung; doch liegt das Rechtsstaatsprinzip, das das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 3 und Art. 28 Abs. 1 zu einem verfassungsfesten (Art. 79 Abs. 3 GG) Grundsatz erhoben hat, auch der Gesamtkonzeption der Hessischen Verfassung zugrunde (so StGH in ständiger Rechtsprechung, v. a. Beschluß vom 29. 10. 1954 — P. St. 162 —, ESVGH 11/II, 14 (L); Urteil vom 22. 1. 1960 — P. St. 295 —, StAnz. 1960, 208 = ESVGH 11/II, 24 (L) = DÖV 1960, 341 = NJW 1960, 717;

Urteil vom 4. 2. 1970 — P. St. 533 —, StAnz. 1970, 531). Deshalb hat auch der Staatsgerichtshof das allgemeine Rückwirkungsverbot von Gesetzen aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitet (vgl. StGH, Urteil vom 5. 3. 1954 — P. St. 156 —, StAnz. 1954, 392 = ESVGH 11/II, 16 (L) = VerwRspr. Bd. 6, 422). Nach diesem Grundsatz sind belastende Gesetze, die in schon abgewickelter, der Vergangenheit angehörende Tatbestände eingreifen und dadurch echte (sog. retroaktive) Rückwirkung entfalten, wegen Verstoßes gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Gebot der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes regelmäßig verfassungswidrig (so BVerfG in ständiger Rechtsprechung, vgl. BVerfGE 30, 392, 401 mit weiteren Nachweisen). Wirkt eine Norm dagegen nur auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein und entwerft sie damit zugleich die betroffene Rechtsposition nachträglich im ganzen, so entfaltet sie unechte (sog. retropektive) Rückwirkung. Derartige Gesetze sind grundsätzlich zulässig. Der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kann aber je nach Lage der Verhältnisse im einzelnen Fall der Regelungsbedeutung des Gesetzgebers Schranken setzen (vgl. BVerfGE 30, 392, 402 mit weiteren Nachweisen). Bei der Verlängerung einer laufenden Wahlperiode handelt es sich allenfalls um einen Fall der unechten Rückwirkung, da der geregelte Sachverhalt — die Wahlperiode — noch nicht abgeschlossen ist. Die Rechtswirkung der Verlängerung der Wahlzeit entfaltet sich ausschließlich in der Zukunft. Ob ein die Rückwirkung rechtfertigender Grund vorliegt, läßt sich nur unter Würdigung aller Umstände der konkreten Regelung beurteilen. Dabei kommt es insbesondere darauf an, ob die bisherige Regelung bei objektiver Betrachtung geeignet war, ein Vertrauen der Betroffenen auf ihren Fortbestand zu begründen (vgl. BVerfGE 32, 111, 123). Vertrauensschutz kann aber nicht in Frage kommen, wenn das Vertrauen auf eine bestimmte Rechtslage sachlich nicht gerechtfertigt wäre, wenn also das Vertrauen des Staatsbürgers auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung eine Rücksichtnahme durch den Gesetzgeber billigerweise nicht beanspruchen kann. Hierfür ist einerseits das Ausmaß des Vertrauensschutzes, andererseits die Bedeutung der gesetzgeberischen Anliegen für das Wohl der Allgemeinheit maßgeblich. Beides ist gegeneinander abzuwägen (vgl. BVerfGE 39, 128, 146 mit weiteren Nachweisen). Die Abwägung ergibt, daß der hessische Gesetzgeber die seiner Gestaltungsfreiheit durch das Prinzip des Vertrauensschutzes gezogenen verfassungsrechtlichen Grenzen mit der Verlängerung der Wahlzeit der Kommunalvertretungskörperschaften vom 31. 10. 1976 auf den 31. 3. 1977 nicht überschritten hat.

Die Zulässigkeit der unechten Rückwirkung kann im vorliegenden Zusammenhang allerdings nicht damit gerechtfertigt werden, daß die betroffenen Wähler schon bei der Stimmabgabe während der letzten allgemeinen Kommunalwahlen im Herbst 1972 mit einer nachträglichen gesetzlichen Verlängerung der Kommunalwahlzeit hätten rechnen müssen. Die Änderung der Wahlzeit ist erst durch das am 15. 5. 1974 vom Hessischen Landtag beschlossene Gesetz zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften verbindliches Recht geworden. Bis dahin brauchten die Wähler noch nicht damit zu rechnen, daß der Gesetzgeber die laufende Wahlperiode der kommunalen Vertretungskörperschaften verlängern werde. Das Vertrauen des Bürgers in den Bestand des geltenden Rechts ist in aller Regel solange geschützt, bis der Gesetzgeber ein in die Vergangenheit zurückwirkendes Gesetz beschließt (vgl. BVerfGE 31, 222, 227 mit weiteren Nachweisen). Das Bekannt-

werden von Gesetzgebern und die öffentliche Berichterstattung über die Vorbereitung einer Neuordnung durch gesetzgebende Körperschaften beeinträchtigt die Schwere und die Vertrauenswürdigkeit des Wahlers nicht (vgl. BVerfGE 30, 272, 287). Mag im Abwägen dessen auch das Vertrauen der Wähler — allein darauf kommt es an — auf einen normalen Ablauf der Wahlperiode in gewissem Umfang enttäuscht worden sein, so kann andererseits nicht außer Betracht bleiben, daß sich der Landesgesetzgeber bei seiner Entscheidung für die Verlängerung der laufenden Wahlperiode an wichtigen Gründen des öffentlichen Wohls orientiert hat, nämlich wie ausgeführt — dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der letzten sechs Neugliederungsgesetze, am 1.1.1977. Diese gesetzgeberische Erwägung steht der Staatsgerichtshof als zureichenden Grund des gemeinen Wohls an, der dem Gebot der Rechtsicherheit übergeordnet ist und ein in die Vergangenheit zurückwirkendes Gesetz rechtfertigt (vgl. dazu BVerfGE 13, 261, 272; 30, 367, 390 f.).

V.

Schließlich verliert die Verlängerung der Wahlperiode der kommunalen Vertretungskörperschaften auch nicht das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten, das den Gemeinden und Gemeindeverbänden in Art. 137 Abs. 3 HV als institutionelle Garantie gewährleistet wird (vgl. dazu StGH, Beschluß vom 11.4.1973 — P. St. 679 —, StAnz. 1973, 927 = ESVGH 23, 147 = DOV 1973, 524 [PVB], 1973, 934 [L]).

Bei der Beantwortung der Frage, ob ein Eingriff in den Kern des Selbstverwaltungsrechts vorliegt, kommt es darauf an, was von den Selbstverwaltungsrechten nach dem Eingriff übrig bleibt (vgl. dazu StGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.6.1974, a. a. O.). Für die Gemeindeorgane gilt insoweit, daß ein Mindestmaß an Eigenorganisationsbildung (Selbstorganisation) für die Gemeinden und Gemeindeverbände gewährleistet und daß diesen Organen die Fähigkeit zu eigener Willensbildung zum Handeln in eigener Verantwortung gegeben sein muß (vgl. dazu Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: April 1975, Art. 28 GG RdNr. 82). Das muß auch insoweit gelten, als die Organe vom Volke gewählt werden (vgl. dazu VerfGH NW, Urteil vom 4.7.1970, OVG 26, 299, 301). Selbstverwaltung ist ein geschichtlich gewordener Begriff; historischen Entwicklungen muß in einem gewissen Ausmaß bei der Bestimmung dessen Rechnung getragen werden, was unter dem Wesen der Selbstverwaltung zu verstehen ist (so BVerfG in ständiger Rechtsprechung, v. a. BVerfGE 7, 358, 364; 26, 172, 180 f.). Als selbstverständlich wird es betrachtet, daß der Landesgesetzgeber Gemeinde- und Landkreisordenungen erläßt, in denen organisations- und verfahrensrechtliche Vorschriften enthalten sind (vgl. dazu Gönenwein a. a. O. S. 50). Dazu gehört auch die Bestimmung der Wahlzeit für die kommunalen Vertretungskörperschaften (vgl. §§ 36, 82 Hessische Gemeindeordnung — HGO — in der Fassung vom 1.7.1960, GVBl. S. 103, ber. S. 164, mit späteren Änderungen; § 26 Hessische Landkreisordnung — HKO — vom 1.7.1960, GVBl. S. 131, mit späteren Änderungen). Bei der Regelung des Kommunalwahlrechts besteht eine weitgehende Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers, die ihre Grenze an dem Erfordernis der Periodizität der kommunalen Volksvertretungen findet. Das gilt um so mehr, als nach dem Fortfall des Art. 137 Abs. 6 HV das Kommunalwahlrecht in Hessen keine ausdrück-

liche verfassungsrechtliche Garantie mehr genießt (so StGH, zuletzt im Urteil vom 6.1.1971 — P. St. 589 — a. a. O.). Insoweit gelten dieselben Erwägungen, die unter C III, 1. und 2. angestellt worden sind.

Die Verlängerung der Wahlzeit der kommunalen Vertretungskörperschaften durch den Landesgesetzgeber vermag daher das Recht der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände nicht zu verletzen.

5

1. § 8 Abs. 6 Gemo ist mit Art. 74 Abs. 2 der Landesverfassung vereinbar.
2. Der Begriff der Bestandseinführung in § 8 Abs. 6 Gemo legt die Grenze, innerhalb derer eine Gebietsänderung durch Rechtsverordnung erfolgen kann, nicht auf ein bestimmtes prozentuales Verhältnis an Fläche und Bevölkerung der umzugliedernden Gebietsstelle zu der von der Umgliederung betroffenen Gemeinde fest.

3. Sprechen Gründe des öffentlichen Wohls sowohl für die geplante Umgliederung als auch dafür, es bei dem bestehenden Zustand zu lassen, so übt das Innenministerium sein Ermessen als Verordnungsgeber grundsätzlich nicht fehlerhaft aus, wenn es sich bei seiner Entscheidung von dem Ergebnis der nach § 8 Abs. 3 Satz 3 Gemo durchgeführten Bürgeranhörung leiten läßt.

Verfassung des Landes Bad.-Württ. i. d. F. v. 26.7.1971 (GesBl. S. 313) — LV — Art. 74; Gemeindeordnung i. d. F. des Ges. zur Änd. der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung vom 26.7.1971 (GesBl. S. 314) § 8 Abs. 6

VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 7. Mai 1975, I 307/75

Die antragstellende Gemeinde M. wendet sich gegen eine Verordnung des Innenministeriums vom 26.2.1975 (GesBl. S. 164), durch die Teile ihres Gebietes in die Stadt T. umgegliedert wurden. Von der Umgliederung waren ca. 970 der insgesamt 10377 Einwohner und 316 der insgesamt 3506 ha Fläche der Gemeinde M. betroffen. An der zuvor durchgeführten Anhörung in den umzugliedernden Ortschaften hatten sich 91,88 % der abstimmungsberechtigten Bürger beteiligt, von denen 51,54 % für die Umgliederung stimmte. Der Normenkontrollantrag wurde vom Verwaltungsgerichtshof als unbegründet zurückgewiesen.

Aus den Gründen

Entgegen der Ansicht der Antragstellerin ist die Verordnung des Innenministeriums vom 26.2.1975 (im folgenden Verordnung genannt) gültig. Sie leidet weder formell noch inhaltlich an Mängeln, die ihre Unwirksamkeit zur Folge haben könnten.

Die im Gesetzblatt für Baden-Württemberg ordnungsgemäß verkündete Verordnung (vgl. § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverord-