

## LEGAL UPDATE ÖFFENTLICHES WIRTSCHAFTSRECHT

Frankfurt am Main, 20.03.2026

# Neue Handlungsspielräume für Hessens Kommunen: HGO-Novelle 2025 und Ausblick auf das neue HVTG

Dr. Irene Lausen, Dr. Philipp Worms

Von den Begriffspaaren „Verfahren vereinfachen“, „Vorgänge beschleunigen“ und „Handlungsspielräume erweitern“ war in jüngster Vergangenheit häufiger zu lesen, wenn es um die Novellierung von Landesgesetzen durch den Hessischen Gesetzgeber ging.

Gemeint war einerseits das am 4. April 2025 vom Hessischen Landtag beschlossene „Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften“ (GVBl. 2025 Nr. 24; im Weiteren: „HGO-Novelle 2025“). Im Zuge der HGO-Novelle 2025 haben zwei ausgesprochen praxisrelevante Regelungsbereiche grundlegende Änderungen erfahren: So wurde zum einen durch eine Neufassung des § 121 der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) der Spielraum für Gemeinden, sich wirtschaftlich auf dem Gebiet der Energieversorgung zu betätigen, beträchtlich erweitert. Zum anderen erhielt die HGO einen Digitalisierungsschub, der sich insbesondere in der Implementierung digitaler formate kommunaler Gremiensitzungen widerspiegelt.

Beide Themenbereiche sollen im nachfolgenden Beitrag näher beleuchtet werden.

Daneben befindet sich derzeit das grundlegend modernisierte Hessische Vergabe- und Tariftreue Gesetz (HVTG) im Gesetzgebungsverfahren. Geplant sind auch hier umfassende Reformen und mehr Freiräume bei der Beschaffung, gerade für die Kommunen. Laut Gesetzesentwurf sollen beispielsweise Bauaufträge bis zum einem Auftragswert von EUR 750.000 und Liefer- und Dienstleistungsaufträge bis zum einem Auftragswert von EUR 100.000 ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens beauftragt werden können. Nach derzeitigem Stand soll das novellierte HVTG im Sommer 2026 in Kraft treten – wir werden berichten!

## Energiewirtschaftliche Betätigung der Gemeinden

### Rechtslage vor der HGO-Novelle 2025

Eine Betätigung der Kommunen im Bereich der Energieversorgung war bis April 2025 nach der Sonderregelung des § 121 Abs. 1a HGO

zulässig. Demnach durfte sich eine Kommune ohne Rücksicht auf das Subsidiaritätsgebot nach § 121 Abs. 1 Nr. 3 HGO auf dem Gebiet der Erzeugung, Speicherung und Einspeisung und des Vertriebs von Strom, Wärme und Gas aus erneuerbaren Energien sowie der Verteilung von elektrischer und thermischer Energie bis zum Hausanschluss wirtschaftlich betätigen. Diese Betätigung war jedoch in der Regel auf das Gemeindegebiet begrenzt. Eine Betätigung über das Gemeindegebiet hinaus im „regionalen Umfeld“ war nur in den Formen interkommunaler Zusammenarbeit möglich, § 121 Abs. 1a Satz 1 HGO a.F.

### **Rechtslage seit der HGO-Novelle 2025**

Mit der Gesetzesänderung gilt die Betätigung der Gemeinden im Bereich Energie nach § 121 Abs. 2 Nr. 3 HGO nicht mehr als wirtschaftliche Betätigung i.S.d. § 121 Abs. 1 HGO. Der Gesetzgeber hat den Katalog des § 121 Abs. 2 HGO a.F. beibehalten und um eine neue Nr. 3 erweitert, so dass die Energieversorgung bis zum Hausanschluss vom Anwendungsbereich des § 121 Abs. 1 HGO im Wege einer gesetzlichen Fiktion ausgenommen worden ist. Dabei verzichtet der Gesetzgeber nun auch auf die Nennung der Fallgruppen „Erzeugung, Speicherung und Einspeisung und des Vertriebs von Strom, Wärme und Gas“ und auf die Beschränkung auf erneuerbare Energien. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll der Begriff der „Energieversorgung“ aber umfassend verstanden werden und alle o.g. Aspekte mitumfassen.

### **Energieversorgung auch außerhalb des Gemeindegebiets?**

Weiterhin entfällt mit der Reform die in § 121 Abs. 1a HGO a.F. enthaltene Begrenzung der Betätigung auf das Gemeindegebiet bzw. die Maßgabe, dass eine Betätigung der Kommune über das Gemeindegebiet hinaus nur in Form

einer interkommunalen Zusammenarbeit möglich ist.

Es bleibt vielmehr bei der Regelung des § 121 Abs. 5 HGO. Da es sich jedoch aufgrund der Fiktion des Abs. 2 nicht um eine wirtschaftliche Betätigung handelt – was Voraussetzung für die Anwendung von § 121 Abs. 5 Nr. 1 HGO ist – kommt es nach § 121 Abs. 5 Nr. 2 HGO nur darauf an, dass die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind. Bei gesetzlich liberalisierten Tätigkeiten gelten dabei nur diejenigen Interessen als berechtigt, die nach den maßgeblichen Vorschriften eine Einschränkung des Wettbewerbs zulassen (§ 121 Abs. 5 Nr. 2 Satz 2 HGO n.F.).

Nicht abschließend geklärt bleibt auch nach neuer Rechtslage mit Blick auf § 121 Abs. 5 Nr. 2 HGO, ob – wie die Gesetzesbegründung zur alten Fassung meint – in jedem Falle eine Einigung mit der von der jeweiligen außergebietlichen Betätigung betroffenen Kommune erforderlich ist. Jedenfalls dann, wenn mit der außergebietlichen Betätigung eine Beeinträchtigung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zu befürchten steht, soll eine Einigung zwingend erforderlich sein.

### **Wegfall des Drittschutzes**

Nach der alten Fassung des § 121 HGO wurde schließlich die Freistellung von der Subsidiaritätsklausel des § 121 Abs. 1 Nr. 3 HGO a.F. und der Wegfall des darauf bezogenen Rechtsschutzes teilweise durch § 121 Abs. 1b Satz 1 HGO a.F. aufgefangen, der § 121 Abs. 1a HGO a.F. als drittschützend qualifizierte. Mit Zuordnung der Energieversorgung zu § 121 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 HGO entfällt nunmehr also nicht nur der verbleibende Rest der Schrankentrias (Rechtfertigung durch einen öffentlichen Zweck,

Darlegung von Leistungsfähigkeit und Bedarf) sondern auch der besondere Drittschutz, den § 121 Abs. 1b HGO a.F. vermittelte.

### **Fazit**

Mit Inkrafttreten der HGO-Novelle 2025 sind die Möglichkeiten der hessischen Gemeinden bzw. ihrer kommunalen Unternehmen, sich auf dem Gebiet der Energieversorgung zu betätigen, erheblich erweitert worden. Die Sonderregelung des § 121 Abs. 1a HGO a.F., die vormals den rechtlichen Rahmen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden auf dem Feld der Energieversorgung vorgab, wurde im Zuge der HGO-Novelle 2025 gestrichen.

Stattdessen stellt nunmehr der reformierte § 121 Abs. 2 Nr. 3 HGO im Wege einer gesetzlichen Fiktion klar, dass die Energieversorgung nicht als „wirtschaftliche Betätigung“ i.S.d. § 121 Abs. 1 HGO anzusehen ist. Dies hat einerseits zur Folge, dass die Schrankentrias aus § 121 Abs. 1 HGO keine Anwendung mehr bei der Frage findet, inwieweit eine Betätigung auf dem Gebiet der Energieversorgung kommunalwirtschaftsrechtlich zulässig ist. Darüber hinaus hat die gesetzliche Fiktion auch Auswirkungen auf eine Betätigung im Bereich der Energieversorgung außerhalb des Gemeindegebiets. Anders als vor der HGO-Novelle 2025 ist hierfür nicht mehr § 121 Abs. 1a HGO a.F. maßgeblich, der eine Betätigung außerhalb des Gemeindegebietes nur in den Formen interkommunaler Zusammenarbeit zugelassen hat, sondern § 121 Abs. 5 HGO. Demnach ist eine Betätigung der Kommune im Bereich der Energieversorgung außerhalb des Gemeindegebiets zulässig, wenn die berechtigten Interessen der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften gewahrt sind.

## **„Einzug der Digitalisierung“ in die HGO**

Seit Inkrafttreten der HGO-Novelle 2025 gelten in Hessen neue Vorschriften mit dem Ziel, die kommunale Selbstverwaltung – insbesondere die Handlungsfähigkeit der Kommunen – zu stärken und dabei der Digitalisierung einen höheren Stellenwert einzuräumen.

### **Digitale Sitzungsteilnahme**

Die neu eingefügten §§ 52a und 67 Abs. 1 Satz 3 und 4, Abs. 2 HGO regeln digitale Formate für Sitzungen der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands. Die digitale Teilnahme gilt für alle Mitglieder der Gremien mit Ausnahme der oder des Vorsitzenden der Gemeindevertretung. Sitzungen der Gemeindevertretung können demnach hybrid, Sitzungen des Gemeindevorstands auch ausschließlich digital durchgeführt werden. Die digital teilnehmenden Mitglieder gelten als anwesend im Sinne der §§ 53 Abs. 1 Satz 1, 68 Abs. 1 Satz 1 HGO, so dass die Beschlussfähigkeit der Gremien sichergestellt ist. Um die kommunale Entscheidungshoheit zu wahren, handelt es sich um eine Option für die Gemeinden. Daher bleibt es der einzelnen Kommune vorbehalten, die digitale Sitzungsteilnahme in der Hauptsatzung bzw. in der Geschäftsordnung des Gemeindevorstands zuzulassen.

### **Saalöffentlichkeit bei Sitzungen der Gemeindevertretung**

Die Gesetzesbegründung stellt klar, dass Gemeinden einen weiten Spielraum bei der Ausgestaltung der Bild-Ton-Übertragungen haben. Bei Sitzungen der Gemeindevertretung muss die Saalöffentlichkeit gewährleistet sein.

### **Zwingende Ausschlussstatbestände für eine digitale Sitzungsteilnahme**

Zwingend ausgeschlossen ist eine digitale Teilnahme an Sitzungen nach §§ 52a Abs. 2, 67 Abs. 2 HGO bei:

- Wahlen der Gemeindevertretung (§ 55 HGO),
- der Wiederwahl hauptamtlicher Beigeordneter der Gemeindevertretung (§ 39a Abs. 3 HGO),
- der Abwahl der oder des Vorsitzenden der Gemeindevertretung oder der Stellvertretung (§ 57 Abs. 2 HGO),
- der vorzeitigen Abberufung hauptamtlicher Beigeordneter von der Gemeindevertretung und der Einleitung eines vorzeitigen Abwahlverfahrens der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters (§ 76 Abs. 1 und Abs. 4 HGO),
- der Zustimmung der Gemeindevertretung zu der Versetzung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters auf Antrag aus besonderen Gründen (§ 76a HGO) und
- der ersten Sitzung der Gemeindevertretung bzw. des Gemeindevorstands.

### **Weitere Ausschlussstatbestände durch Regelung in der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung möglich**

Gemeinden können in der Hauptsatzung für die Gemeindevertretung bzw. in der Geschäftsordnung für den Gemeindevorstand die Zulässigkeit einer digitalen Sitzungsteilnahme in weiteren Fällen ausschließen. Soweit Kommunen eine digitale Teilnahme auch an nicht öffentlichen Sitzungen zulassen, liegt es im Verantwortungsbereich der zugeschalteten Mitglieder sicherzustellen, dass keine weiteren Personen die Sitzung verfolgen können. Selbstverständlich gelten bei digitalen Sitzungen die gleichen

Anforderungen an die Verschwiegenheitspflicht (§ 24 HGO) wie bei Präsenzsitzungen.

### **Wahrnehmungsmöglichkeit**

Die Gemeinden müssen sicherstellen, dass sich die oder der Vorsitzende der Gemeindevertretung oder des Gemeindevorstands und die Mitglieder der Gremien in einer Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. In öffentlichen Sitzungen muss diese Wahrnehmungsmöglichkeit auch für die anwesende Öffentlichkeit und für sonstige Berechtigte, etwa Sachverständige, bestehen (§ 52a Abs. 3 HGO).

### **Technische und datenschutzrechtliche Anforderungen**

Gewährleisten müssen die Gemeinden darüber hinaus die Funktionsfähigkeit der eingesetzten Technik in ihrem Verantwortungsbereich. Ausschließlich technische Störungen in der Sphäre der Gemeinden führen dazu, dass die Sitzung nicht beginnen darf oder unterbrochen werden muss. Andere Störungen sind unbeachtlich und haben keine Auswirkungen auf die Wirksamkeit der gefassten Beschlüsse (§ 52a Abs. 4 HGO). Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen sind zu beachten; ein angemessenes Schutzniveau ist herzustellen.

### **Hessisches Eigenbetriebsgesetz**

Nach § 1 Abs. 2 Hessisches Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) bleiben die Vorschriften der HGO unberührt, soweit sich aus dem EigBGes nichts anderes ergibt. Demnach sind die Regelungen über die digitale Teilnahme auf die Sitzungen der Betriebskommission übertragbar.

### **Fazit**

Die kommunalrechtlichen Änderungen bezüglich der Digitalisierung geben den Gemeinden einerseits einen weitreichenden Rahmen, zwischenzeitlich in Behörden etablierte Formate

auch für Sitzungen ihrer Gremien zu nutzen. Andererseits bleibt den Gemeinden ausreichend Raum, ihr Selbstverwaltungsrecht auszuüben und den gegebenen Rahmen eigenständig auszufüllen.

Für weitere Informationen stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung – wir unterstützen und beraten Sie gern!

#### Hinweis

Dieser Überblick dient ausschließlich der allgemeinen Information und kann konkreten Rechtsrat im einzelnen Fall nicht ersetzen. Sprechen Sie bei Fragen bitte Ihren gewohnten Ansprechpartner bei GÖRG bzw. die Autoren Dr. Irene Lausen und Dr. Philipp Worms unter +49 69 170000289 bzw. +49 69 170000274 oder [ilausen@goerg.de](mailto:ilausen@goerg.de) und [pworms@goerg.de](mailto:pworms@goerg.de) an. Informationen zu den Autoren finden Sie auf unserer Homepage [www.goerg.de](http://www.goerg.de).

Wir verwenden das generische Maskulinum und sehen von einer Nennung aller Geschlechtsidentitäten ab, damit dieser Text besser lesbar ist, und meinen damit ausdrücklich jeden in jeder Geschlechtsidentität.

## Unsere Standorte

GÖRG Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

### BERLIN

Kantstr. 164, 10623 Berlin  
Tel. +49 30 884503-0  
Fax +49 30 882715-0

### HAMBURG

Alter Wall 20 - 22, 20457 Hamburg  
Tel. +49 40 500360-0  
Fax +49 40 500360-99

### FRANKFURT AM MAIN

Ulmenstr. 30, 60325 Frankfurt am Main  
Tel. +49 69 170000-17  
Fax +49 69 170000-27

### KÖLN

Kennedyplatz 2, 50679 Köln  
Tel. +49 221 33660-0  
Fax +49 221 33660-80

### MÜNCHEN

Prinzregentenstr. 22, 80538 München  
Tel. +49 89 3090667-0  
Fax +49 89 3090667-90