

Ausschussvorlage

Ausschuss: INA, 53. Sitzung am 11.08.11

Stellungnahmen zu: Gesetzentwürfen Drucks. [18/3006](#), Drucks. [18/3116](#), Drucks. [18/3117](#), Drucks. [18/4031](#), Änderungsantrag Drucks. [18/4141](#)

– HGO/LKO –

Bund der Steuerzahler, Landesverband Hessen e. V.	S. 48
RA Friedhelm Foerstemann	S. 58
Hessischer Handwerkstag	S. 75
Hessischer Landkreistag	S. 80
ovag Energie AG	S. 94
Universitätsstadt Darmstadt	S. 99
Verband kommunaler Unternehmen e. V., Landesgruppe Hessen	S. 104



Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V. zu folgenden Gesetzentwürfen:

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene (Drucks. 18/3006)**

**Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung
(Drucks. 18/3116)**

**Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung
(Drucks. 18/3117)**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer
Gesetze (Drucks. 18/4031)**

hierzu:

Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/4141)

Vorbemerkungen:

Mit den vorliegenden Gesetzentwürfen sollen eine Reihe von Einzelbestimmungen in den hessischen Kommunalgesetzen neu geregelt werden. Die Befristung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung bis zum 31.12.2011 sollte Anlass für eine umfassende Überprüfung der Regelungen der Kommunalgesetze sein.

Der Bund der Steuerzahler Hessen beschränkt sich in seiner Stellungnahme auf diejenigen Aspekte der Gesetzentwürfe, die durch die satzungsgemäßen Aufgaben des Vereins abgedeckt sind. Darüber hinaus werden zusätzliche Punkte aufgegriffen, die aus unserer Sicht bei der Überarbeitung der Kommunalgesetze neu geregelt werden sollten.

Öffentliche Bekanntmachungen auch per Internet (§ 7 HGO) und E-Mail-Nutzung bei der Kommunikation innerhalb der Organe (§ 58 HGO)

Nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und FDP sollen Kommunen künftig für öffentliche Bekanntmachungen auch das Internet nutzen dürfen. Darüber hinaus sollen sie die Möglichkeit erhalten, bei der Kommunikation innerhalb der Gemeindeorgane E-Mails einzusetzen.

Die Umsetzung dieser Vorschläge kann bei den Kommunen zu spürbaren Einsparungen führen und wird daher vom Bund der Steuerzahler unterstützt. Die Nutzung des Internets ist inzwischen so weit verbreitet, dass durch entsprechende Bekanntmachungen zudem eine größere Transparenz für die Bürger erreicht werden kann.

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 8b HGO)

Der Bund der Steuerzahler Hessen setzt sich seit vielen Jahren für eine stärkere Bürgerbeteiligung durch eine Erleichterung von Volksbegehren und Volksentscheid auf Landesebene sowie Bürgerbegehren und Bürgerentscheid auf kommunaler Ebene ein. Wir begrüßen deshalb, dass die Gesetzentwürfe der Fraktionen von CDU und FDP, der Fraktion der SPD sowie der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/3116) eine Stärkung der demokratischen Mitwirkungsrechte der Bürger vorsehen.

Die notwendige Anzahl der Unterzeichner eines Bürgerbegehrens soll in allen genannten Gesetzentwürfen gesenkt und nach Einwohnergrößenklasse gestaffelt werden. Die Vorschläge von CDU/FDP und SPD sind identisch, während sich der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE an den Regelungen in Bayern und Nordrhein-Westfalen orientiert. Die beiden Modelle unterscheiden sich dahingehend, dass der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE in den Größenklassen bis 100.000 Einwohner niedrigere Anforderungen vorsieht als die beiden anderen Gesetzentwürfe, während in den kreisfreien Städten (außer Frankfurt) die Anforderungen höher sind als bei CDU/FDP und SPD. Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Hessen sind beide Modelle oder auch eine Kompromisslösung denkbar. In jedem Fall sind alle genannten Vorschläge eine Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Zustand.

Bei der notwendigen Stimmenanzahl für die Annahme eines Bürgerentscheides sieht der Gesetzentwurf von CDU und FDP keine Veränderung vor. Die Gesetzentwürfe der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE LINKE sehen auch hier eine Senkung und Staffelung des Quorums nach dem Vorbild der Regelungen in Bayern vor. Da Bayern über langjährige positive Erfahrungen mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verfügt, scheint auch hier eine Anpassung an die bayerischen Regelungen praktikabel und sinnvoll zu sein.

Änderung von Gemeindegrenzen (§ 16 HGO)

Der Gesetzentwurf von CDU und FDP zielt darauf ab, den freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden und eine Beteiligung der betroffenen Bevölkerung daran zu erleichtern. Es soll den Gemeinden einerseits ermöglicht werden, ohne Landesgesetz einen Zusammenschluss zu beschließen. Darüber hinaus sollen die Gemeindevertretungen die Möglichkeit erhalten, selbst einen Bürgerentscheid in dieser Frage zu initiieren.

Das Anliegen findet die volle Unterstützung des Bundes der Steuerzahler Hessen. Nach unserer Überzeugung können durch Gemeindezusammenschlüsse in vielen Fällen erhebliche Einsparpotentiale erschlossen werden. Doch eine Gebietsreform "von oben" dürfte nach den Erfahrungen der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts politisch kaum durchsetzbar sein. Umso mehr sollte auf freiwillige Zusammenschlüsse von Kommunen hingewirkt werden.

Nachdem der von der Kommunalpolitik eigentlich gewünschte Zusammenschluss der Städte Erbach und Michelstadt an Bürgerentscheiden gescheitert ist, erscheint es ratsam, bei Zusammenschlüssen eine frühzeitige und breite Bürgerbeteiligung mit einem anschließenden Bürgerentscheid anzustreben. Dies wird durch den Vorschlag von CDU und FDP ermöglicht.

Verkleinerung der Kommunalparlamente (§ 38 HGO, § 25 HKO)

Seit dem Jahr 2000 haben die hessischen Kommunalparlamente die Möglichkeit, mit Zwei-Drittel-Mehrheit eine Verringerung der Zahl ihrer Mandate zu beschließen. Für eine Verkleinerung spricht, dass dadurch eine effizientere Arbeit der Parlamente möglich würde. Gleichzeitig wären Einsparungen bei den Entschädigungen der Mandatsträger, den Fraktionszuschüssen und den Verwaltungskosten möglich. Die hessischen Kommunalparlamente sind im Vergleich mit allen anderen Bundesländern ungewöhnlich groß. Hessen liegt fast in allen Größenklassen an der Spitze, in den großen Städten besonders deutlich. Dies ist eine Folge der im Zuge der Gebietsreform großzügig geänderten Mandatsstaffelung.

Schon in der Anhörung zur damaligen Änderung von HGO und HKO äußerte der Bund der Steuerzahler Hessen die Befürchtung, dass das angestrebte Ziel der deutlichen Verringerung der Zahl der Sitze mit dieser Regelung nicht erreicht werden kann. Deshalb wurde eine gesetzliche Verkleinerung um mindestens 20 Prozent durch eine Änderung der Mandatsstaffelung in HGO und HKO gefordert. Die aktuellen Zahlen belegen unsere damaligen Befürchtungen.

Obwohl inzwischen 107 der 447 hessischen Kommunalparlamente (24 Prozent) mit Zwei-Drittel-Mehrheit freiwillig ihre eigene Verkleinerung beschlossen haben, werden lediglich 638 Sitze (4,2 Prozent) eingespart. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Kommunalparlamente bei der Verkleinerung nur einen begrenzten Spielraum haben und dieser auch bei Verkleinerungsbeschlüssen sehr häufig nicht voll ausgenutzt wird. Bei der Kommunalwahl am 27. März 2011 wurden statt der maximal möglichen 15.107 Sitze 14.469 Mandate vergeben.

Der Bund der Steuerzahler Hessen vertritt weiterhin die Forderung nach einer verbindlichen Reduzierung um mindestens 20 Prozent. Dazu müssten die Mandatsstafelungen wie folgt geändert werden:

Mandatsstaffelung in § 38 (1) HGO:

Einwohnerzahl	Zahl der Gemeindevertreter
bis zu 3.000	11
3.001 bis 5.000	15
5.001 bis 10.000	19
10.001 bis 25.000	25
25.001 bis 50.000	35
50.001 bis 100.000	47
100.001 bis 250.000	57
250.001 bis 500.000	65
500.001 bis 1.000.000	73
über 1.000.000	83

Mandatsstaffelung in § 25 (1) HKO:

Einwohnerzahl	Zahl der Kreistagsabgeordneten
bis zu 100.000	41
100.001 bis 150.000	49
150.001 bis 200.000	57
200.001 bis 300.000	65
300.001 bis 400.000	69
über 400.000	73

(Wieder-)Einführung einer Obergrenze für die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten (§ 44 HGO, § 36 HKO)

Bis zum Jahr 2010 sah § 36 HKO eine nach Einwohnerzahl gestaffelte Obergrenze für die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten in den Landkreisen vor. Der Bund der Steuerzahler Hessen forderte mehrfach, eine solche Regelung entsprechend auch in

die HGO zu übernehmen. Leider wurde stattdessen die Begrenzung in der HKO aufgehoben.

Die langjährigen Erfahrungen in den Städten und Gemeinden zeigen, dass die Zahl der Beigeordneten häufig nicht nach dem Kriterium der Verwaltungslast festgelegt wird, sondern vielmehr der Parteiproporz eine entscheidende Rolle spielt. Ein verbindlicher gesetzlicher Maßstab für die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten in den Kreisausschüssen und Gemeindevorständen erscheint somit sinnvoll, um die Gefahr unnötig hoher Kosten politischer Führung zu verringern.

Der Bund der Steuerzahler Hessen schlägt für die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten in den Städten und Gemeinden gestaffelte Obergrenzen vor. Diese sollten in § 44 (2) HGO wie folgt eingefügt werden:

(2) Beigeordnete sind ehrenamtlich tätig. In jeder Gemeinde sind mindestens zwei Beigeordnete zu bestellen. Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass eine höhere Zahl an Beigeordneten zu wählen ist und welche Beigeordnetenstellen hauptamtlich zu verwalten sind. Die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten darf die der ehrenamtlichen nicht übersteigen. **Für die Zahl der hauptamtlichen Beigeordneten gelten folgende Obergrenzen:**

Einwohner	Hauptamtliche Beigeordnete
unter 20.000	keine
20.000 bis unter 50.000	höchstens 1
50.000 bis unter 100.000	höchstens 2
100.000 bis unter 150.000	höchstens 3
150.000 bis unter 250.000	höchstens 4
250.000 bis unter 350.000	höchstens 5
350.000 bis unter 500.000	höchstens 6
über 500.000	höchstens 7

Im Hinblick auf die Landkreise befürworten wir eine Rückkehr zu der Regelung, die bis 2010 galt. Die damalige Formulierung in § 36 (1) HKO lautete: **"Der Kreisausschuss besteht aus dem Landrat als Vorsitzendem, dem Ersten und weiteren ehrenamtlichen Beigeordneten. Die Hauptsatzung kann jedoch bestimmen, dass die Stellen von Kreisbeigeordneten hauptamtlich zu verwalten sind, und zwar in Landkreisen mit nicht mehr als 120.000 Einwohnern die Stelle eines Kreisbeigeordneten und in Landkreisen mit mehr als 120.000 Einwohnern die Stellen von zwei Kreisbeigeordneten...."**

Ruhestand auf Antrag aus besonderen Gründen (§ 76a HGO, § 49a HKO)

Der Gesetzentwurf von CDU und FDP sieht vor, dass Bürgermeister und Landräte, die sich des öffentlichen Vertrauens in ihre Amtsführung nicht mehr sicher sind, in der Gemeindevertretung bzw. im Kreistag die Vertrauensfrage stellen können. Bei einem Misstrauensvotum von mindestens zwei Dritteln der Mandatsträger soll der Wahlbeamte in den Ruhestand versetzt werden, sofern er eine beamtenrechtliche Versorgung erworben hat.

Wenn Bürgermeister oder Landräte zurücktreten, verlieren sie ihre Versorgungsansprüche. Bereits vor einigen Jahren wurde es den direkt gewählten Wahlbeamten ermöglicht, auch ohne erneutes Votum der Wähler vorzeitig in den Ruhestand versetzt zu werden, sofern zuvor eine Abwahl mit Zwei-Drittel-Mehrheit im Kommunalparlament stattgefunden hat und der Wahlbeamte auf die Bürgerbefragung verzichtet hat. Dies sollte verhindern, dass direkt gewählte Wahlbeamte ihr Amt lediglich fortführen, um ihre Versorgungsansprüche nicht zu verlieren. Nun soll der direkt gewählte Wahlbeamte zusätzlich eine Art Initiativrecht für seine Abwahl erhalten.

Der Bund der Steuerzahler Hessen geht davon aus, dass eine solche "Vertrauensfrage" nur dann gestellt werden wird, wenn das Vertrauensverhältnis zwischen dem Wahlbeamten und dem Kommunalparlament erheblich gestört ist, so dass eine konstruktive Zusammenarbeit nicht mehr möglich ist. Auch das Instrument der Abwahl wurde von den Kommunalparlamenten bisher zurückhaltend eingesetzt. Daher haben wir keine Einwände gegen die vorgeschlagene Änderung.

Allgemeine Haushaltsgrundsätze (§ 92 HGO)

Auch nach der im Gesetzentwurf von CDU und FDP vorgeschlagenen Neufassung von § 92 HGO ist weiterhin eine Soll-Vorschrift zum Haushaltsausgleich vorgesehen. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/3116) sieht sogar eine erhebliche Aufweichung der bisherigen Bestimmungen zum Haushaltsausgleich vor.

Der Bund der Steuerzahler Hessen spricht sich für strengere Regelungen zum Haushaltsausgleich aus. Die bisherige Soll-Vorschrift zum Haushaltsausgleich sollte durch folgende Muss-Vorschrift ersetzt werden: **"Der Haushalt muss in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein."**

Die bisherigen Vorschriften haben nicht dazu geführt, dass die Haushalte der hessischen Kommunen generell ausgeglichen sind. Häufig wurden defizitäre Haushalte beschlossen und darauf gehofft, dass der Haushaltsausgleich durch höhere Steuereinnahmen im laufenden Jahr doch noch erreicht werden kann. In der Folge ist das

Kassenkredit-Volumen der hessischen Kommunen deutlich höher als in Bundesländern mit Muss-Vorschrift.

Die drei Bundesländer Bayern, Sachsen und Thüringen haben die Muss-Vorschrift zum Haushaltsausgleich in ihren Gemeindeordnungen festgeschrieben. In Bayern lag nach Angaben des Statistischen Bundesamtes der Anteil der Kassenkredite an den Gesamtschulden am 31.12.2010 bei 0,78 Prozent. In Sachsen bei 0,53 Prozent und in Thüringen bei 1,15 Prozent. Dagegen ist der Anteil in Hessen mit 9,53 Prozent auffällig hoch. Auch in anderen Bundesländern mit Soll-Vorschrift sind die Ergebnisse dramatisch. So in Nordrhein-Westfalen mit 16,48 Prozent, Rheinland-Pfalz mit 15,65 Prozent und im Saarland mit 13,77 Prozent.

Über § 52 HKO gelten die Regelungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung (Gemeindewirtschaft) entsprechend auch für die Landkreise.

Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für Kassenkredite (§ 105 HGO)

Im Gesetzentwurf von CDU und FDP ist vorgesehen, in § 105 HGO die Genehmigungspflicht für Kassenkredite wieder einzuführen. Der Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE sieht vor, diesen Passus aus dem Gesetzentwurf zu streichen.

Die Entwicklung der Kassenkredite der hessischen Kommunen in den vergangenen Jahren und der Vergleich mit anderen Bundesländern zeigen eindeutig, dass die von CDU und FDP vorgeschlagene Änderung sinnvoll und notwendig ist. Das Ausmaß der Kassenkreditaufnahme belegt, dass diese nicht nur wegen kurzfristiger Zahlungsschwierigkeiten aufgenommen, sondern vielfach auch zweckwidrig zur Finanzierung laufender Ausgaben verwendet werden.

Nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler Hessen sollte deshalb über die vorgesehene Genehmigungspflicht hinaus ein Höchstbetrag in die HGO aufgenommen werden. Aus unserer Sicht sollten die Kassenkredite auf ein Fünftel der erwarteten Erträge begrenzt werden.

Absatz 2 sollte folgenden Wortlaut erhalten: ***"Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Er darf ein Fünftel der erwarteten Erträge nicht übersteigen."***

Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss (§ 114s HGO)

Wegen einer Änderung der HGO im vergangenen Jahr müssen die Kommunen erst die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenfassen. Der Bund der Steuerzahler Hessen hat sich in der damaligen Anhörung gegen diese erhebliche Fristverlängerung ausgesprochen.

Erst die Zusammenfassung der Teilbilanzen ermöglicht einen vollständigen Überblick über Vermögen, Schulden und Ressourcenverbrauch einer Kommune. Da sowohl die Eigengesellschaften als auch die Eigenbetriebe bereits Jahresabschlüsse vorlegen, bedarf die Zusammenfassung aus unserer Sicht nicht noch weitere fünf Jahre. Es sollte daher ein ehrgeizigerer Zeitplan verfolgt werden.

In § 114s Absatz 5 HGO sollte die Regelung wie folgt geändert werden:
"Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember **2013** aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen."

Wirtschaftliche Betätigung (§ 121 HGO)

Die Änderungsvorschläge im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/3116) in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen verfolgen das Ziel, eine Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen zu ermöglichen.

Der Bund der Steuerzahler Hessen hat sich in der Vergangenheit mehrfach in Anhörungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen geäußert. Die Verankerung der Subsidiaritätsklausel und die klare Definition der Grenzen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen im Jahr 2005 wurden von uns uneingeschränkt begrüßt. Die im Jahr 2008 in einem Gesetzentwurf der SPD-Fraktion beabsichtigte Vergrößerung der Handlungsspielräume der Kommunen wurde abgelehnt. Auch die aktuellen Vorschläge der Fraktion DIE LINKE führen aus unserer Sicht in die falsche Richtung.

Eine Ausweitung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen beeinträchtigt private Betriebe, denen durch die kommunale Konkurrenz die Geschäfts- und Existenzgrundlage entzogen würde. Andererseits würde den Steuerzahlern insofern Schaden zugefügt, als kommunale Betriebe oft nur durch offene oder verdeckte Zuschüsse im Konkurrenzkampf mit Privaten bestehen können. Deshalb sollte am Grundsatz festgehalten werden, dass all das nicht Sache der Kommunen ist, was ebenso gut oder besser durch Private geleistet werden kann.

Beteiligung an Gesellschaften (§ 122 HGO)

Die Änderungsvorschläge im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE (Drucks. 18/3116) verfolgen das Ziel, Ausgliederungen in privatrechtliche Gesellschaften erheblich zu erschweren. Bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben sollen Rechtsformen des öffentlichen Rechts (Eigenbetrieb, selbständiges Kommunalunternehmen) Vorrang vor Rechtsformen des privaten Rechts haben.

Aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Hessen sollte eine Kommune in jedem Einzelfall entscheiden, in welcher Rechtsform die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe am besten und wirtschaftlichsten erfolgen kann. Ein Vorrang für Rechtsformen des öffentlichen Rechts kann zu einer ineffizienten Aufgabenerfüllung führen. Die Vorschläge der Fraktion DIE LINKE werden daher abgelehnt.

Kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 126a HGO)

Der Bund der Steuerzahler Hessen hat keine Einwände gegen die im Gesetzentwurf von CDU und FDP vorgesehene Einführung der Anstalt des öffentlichen Rechts nach dem Vorbild anderer Bundesländer. Dadurch wird der Entscheidungsspielraum der Kommunen bei der Wahl der geeigneten Rechtsform für die Erfüllung einer kommunalen Aufgabe erweitert.

Nach einigen Jahren sollten die Erfahrungen mit dieser in Hessen neuen Rechtsform überprüft werden.

Kleinbetragsregelungen (§ 6 KAG, § 31 GemHVO)

Nach einer Umfrage des Bundes der Steuerzahler Hessen gibt es bei vielen hessischen Städten und Gemeinden eine Verunsicherung darüber, wie bei der Festsetzung von Kleinbeträgen verfahren werden soll.

Die bundesweit gültige Abgabenordnung (§ 156 AO) ermöglicht den Verzicht auf die Festsetzung bei Beträgen bis 10 Euro, die Kleinbetragsregelung des hessischen Gesetzes über kommunale Abgaben setzt die Grenze bei 2,50 Euro (§ 6 KAG) und die hessische Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) erlaubt in § 31 einen Verzicht bis zu einem Betrag von 20 Euro.

Aus unserer Sicht sollte hier eine Angleichung vorgenommen werden. Da der Landtag sowohl das KAG als auch die GemHVO ändern kann, sollte eine Angleichung an die AO beschlossen und der Kleinbetrag hessenweit auf 10 Euro festgelegt werden.

Schuldenbremse für Kommunen

Mit der Verankerung von Schuldenbremsen im Grundgesetz und in der Verfassung des Landes Hessen wurde festgeschrieben, dass die Haushalte in Bund und Ländern grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen sind. Da die Kommunen Teil des Landes sind, wird auch eine kommunale Schuldenbremse unabdingbar.

Auch wenn die Gemeinden den kleinsten Teil zum deutschen Schuldenberg beitragen, so ist hier gleichfalls eine bedenkliche Entwicklung zu beobachten. Die Summe der kommunalen Kreditmarktschulden erhöhte sich zwar nur moderat von 70,1 Milliarden Euro im Dezember 1991 auf 79,1 Milliarden Euro im Dezember 2009, jedoch explodierte zeitgleich der kommunale Kassenkreditstand von 1,6 Milliarden Euro auf 35,0 Milliarden Euro. Insgesamt betrachtet stiegen die Gemeindegeldschulden im Zeitraum von 1991 bis 2009 um rund 60 Prozent. Tendenziell ist für die kommenden Jahre eine weitere Zunahme zu befürchten. Entsprechend ist es ganz unabhängig von der strittigen juristischen Frage, ob eine kommunale Schuldenbremse mit der verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsautonomie der Gemeinden vereinbar wäre, im Interesse der nachkommenden Generationen, dass die Gemeinden bei der Schuldenbremse mit einbezogen werden.

Vorreiter in Sachen kommunaler Schuldenbremse ist das Saarland. So hat dieses Bundesland in Kooperation mit dem Städtetag ein Konzept erarbeitet, das sich im Dezember 2010 in einem Haushaltserlass niederschlug. In diesem wurde eine Schuldenbremse formuliert, die sich auf die Gesamtverschuldung der kommunalen Kernhaushalte bezieht, d.h. sowohl auf Investitions- als auch auf Kassenkredite. Ziel ist es, dass ab 2020 nahezu keine Nettokreditaufnahme mehr möglich ist.

Der Bund der Steuerzahler Hessen schlägt vor, eine kommunale Schuldenbremse für Hessen einzuführen, die den Gemeinden ab 2020 ein grundsätzliches Nettokreditaufnahmeverbot auferlegt. Diese kommunale Schuldenbremse sollte auch Gesellschaften und Eigenbetriebe umfassen, um eine Auslagerung der tatsächlichen Verschuldung zu verhindern. Ausnahmen vom Verbot der Nettokreditaufnahme sollten nur bei besonderen Notlagen oder Umständen möglich sein (z.B. konjunkturell bedingtes Wegbrechen der Steuereinnahmen). Die Aufnahme von Kassenkrediten in begrenzter Höhe zur kurzfristigen Überbrückung von Zahlungsschwierigkeiten sollte weiterhin möglich sein.

Wiesbaden, 1. August 2011



Stellungnahme an den Innenausschuss des Hessischen Landtages

1. zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung
und anderer Gesetze
(Drucksache 18/4031),
2. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene
(Drucksache 18/3006),
3. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE
für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung
(Drucksache 18/3116),

von

Rechtsanwalt
FRIEDHELM FOERSTEMANN
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

65835 Liederbach a. Ts. im Juli 2011





Übersicht

A. Vorbemerkungen

- | | |
|--|------|
| 1. Allgemeines | S. 3 |
| 2. Zum Begriff der "Gemeindeangehörigen" | S. 3 |
| 3. Umstellung auf die weibliche Schreibweise | S. 5 |

B. Zu Artikel 1

Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

- | | |
|------------------------------------|------|
| Zu Nr. 3 | S. 5 |
| Zu Nr. 4 Buchstabe a) bb) | S. 6 |
| Zu Nr. 15 – Ergänzungsvorschlag | S. 7 |
| Zu Nr. 19 b) – Ergänzungsvorschlag | S. 8 |
| Zu Nr. 43 | S. 9 |
| Zu Nr. 45 | S. 9 |

C. Eigene Vorschläge

zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

- | | |
|---|-------|
| 1. Zu § 26 a – Anzeigepflicht | S. 9 |
| 2. Zu § 47 | S. 11 |
| 3. Zu § 55 Abs. 1 – Wahlen | S. 13 |
| 4. Zu § 81 - Einrichtung und Aufhebung (von Ortsbeiräten) | S. 13 |

D. Zu Artikel 3

Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes

- | | |
|--------------|-------|
| Zu Nr. 10 d) | S. 15 |
| Zu Nr. 15 a) | S. 15 |
| Zu Nr. 18 a) | S. 15 |
| Zu Nr. 27 | S. 16 |

E. Eigene Vorschläge

zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes

- | | |
|---|-------|
| Zu § 26 - Beschluss der Vertretungskörperschaft | S. 16 |
|---|-------|



A. Vorbemerkungen

1. Allgemeines

Meine Stellungnahme befasst sich wegen des knappen Zeitbudgets eines Freiberuflers vorrangig mit dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP. Ich beschränke mich aber auf die Betrachtung der Änderungsvorschläge zur HGO und zum KWG. Dabei unterstelle ich, dass der genannte Gesetzentwurf die Vorschläge aus dem früher eingebrachten Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ebenso bedacht hat, wie die der Fraktion der SPD, soweit sie die Billigung der Koalitionsfraktionen finden und somit mehrheitsfähig sind.

Ich stimme den zahlreichen in dem Entwurf vorgeschlagenen redaktionellen und technischen Optimierungen sowie Aktualisierungen, aber auch Neuerungen - wie etwa der Einführung von rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts - überwiegend zu und verzichte insoweit auf Ausführungen im Einzelnen. Soweit ich zu einzelnen Vorschlägen Bedenken sehe oder dazu Ergänzungen vorschlage, habe ich diese begründet und gelegentlich einen Formulierungsvorschlag beigefügt. Eigene Vorschläge für in den Gesetzentwürfen nicht vorgesehene Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung oder des Kommunalwahlgesetzes trage ich am Ende meiner Stellungnahme zu dem jeweiligen Artikel vor.

2. Zum Begriff der "Gemeindeangehörigen"

Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE will den Begriff der „Gemeindeangehörigen“ in die HGO einführen und damit bisher in der jeweiligen Kommune nicht wahlberechtigten Personen direkte Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte eröffnen. Die Umsetzungsvorschläge des Gesetzentwurfes dazu werde ich im Einzelnen nicht kommentieren, weil ich erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Erweiterung der bürgerschaftlichen Partizipationsrechte sehe:



Das Bundesverfassungsgericht hat 1990 die Verfassungswidrigkeit des kommunalen Ausländerwahlrechts in Schleswig-Holstein festgestellt. Es hat dazu ausgeführt, das Staatsvolk, von dem die Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland ausgehe, werde nach dem Grundgesetz von den Deutschen, also den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen, gebildet. Die Konzeption des Grundgesetzes setze damit für das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnehme, die Eigenschaft als Deutscher voraus. Auch soweit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG eine Vertretung des Volkes für die Kreise und Gemeinden vorschreibe, bildeten ausschließlich Deutsche das Volk und wählten dessen Vertretung. Die Vorschrift gewährleiste für alle Gebietskörperschaften auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Einheitlichkeit der demokratischen Legitimationsgrundlage und trage damit der besonderen Stellung der kommunalen Gebietskörperschaften im Aufbau des demokratischen Staates Rechnung.

BVerfG, Urteil vom 31.10.1990 - 2 BvF 2/89 und 6/89,
zitiert nach Juris.

Die Mitbestimmung und Mitentscheidung bei kommunalen Entscheidungsprozessen stellt - anders als die bloße Wahl von Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaft - die direkte Ausübung kommunaler Hoheitsgewalt dar. Wenn aber schon deren mittelbare Ausübung durch die Beteiligung an der Wahl der kommunalen Vertretungskörperschaft auf die deutschen Staatsangehörigen in der Gemeindebürgerschaft und auf die ihnen nach Art. 116 Abs. 1 GG gleichgestellten Personen beschränkt ist, so muss dies erst recht für die direkte Beteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen gelten. Damit erscheint die im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE vorgesehene Ausweitung von Partizipationsrechten auf den Kreis sonstiger "Gemeindeangehöriger" mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.



3. Umstellung auf die weibliche Schreibweise

Betrachtet man die ausschließliche Verwendung der männlichen Schreibweise als Diskriminierung der weiblichen Gesetzesadressaten, so ist die bisherige Schreibweise ein zu beseitigendes Übel. Die Einführung der ausschließlich weibliche Schreibweise würde allerdings den einen Missstand durch einen neuen anderen ersetzen. Vorzuziehen wäre daher eine Lösung, welche die unerwünschten ausschließlich maskulinen Begriffe durch solche ersetzt, die beide Geschlechter einbeziehen, z.B. "Gemeindevertreter" durch "Mitglied der Gemeindevertretung".

B. Zu Artikel 1

Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Zu Nr. 3

Die Veröffentlichung der kommunalen Bekanntmachungsgegenstände im Internet stellt heute für weite Kreise der Bevölkerung eine schnelle und einfache Möglichkeit der Informationsbeschaffung dar, soweit die technischen Voraussetzungen vorliegen. Daher ist es zu begrüßen, dass die Gemeinden angehalten werden sollen, neben den bisherigen Bekanntmachungsformen auch die Möglichkeit der elektronischen Internet-Veröffentlichung zu praktizieren. Diese sollte aber nicht als zusätzliche konstitutive Veröffentlichungsform neben die bisher ortsübliche Bekanntmachungsform treten, weil mehreren kumulativen Bekanntmachungsorganen erfahrungsgemäß eine erhöhte Fehleranfälligkeit mit dem Risiko der Unwirksamkeit z.B. von Abgabensatzungen einhergeht. Damit können dem ungünstigen Fall beträchtliche Einnahmerisiken verbunden sein.

Ob die Verkündung kommunaler Satzungen und sonstiger Rechtsnormen ausschließlich im Internet nach dem Stand der heutigen Technik bereits rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen vermag, erscheint fraglich. Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat 1989 entschieden, dass die



Verkündung von Rechtsvorschriften ein unverzichtbarer Teil des der Hessischen Verfassung immanenten Rechtsstaatsprinzips sei. Zweck der Verkündung von Rechtsnormen sei es, den Bürgern den Inhalt der für sie geltenden Vorschriften so zugänglich zu machen, dass sie von ihm sicher und ohne unzumutbare Erschwernisse Kenntnis nehmen könnten. Diesem Erfordernis genüge regelmäßig nur die vollständige Verkündung der Rechtsvorschrift in einem gedruckten Publikationsorgan.

HessStGH, Urteil vom 10.05.1989 - P.St. 1073 -,
zitiert nach Juris.

Die vom Staatsgerichtshof geforderte Sicherheit bei der Kenntnisnahmemöglichkeit von Rechtsvorschriften schließt meines Erachtens neben der Frage der Authentizität des Veröffentlichungstextes auch die langjährige dauerhafte Zugriffsmöglichkeit auf den unveränderten Bekanntmachungstext ein. Deswegen muss einmal die Authentizität des im Internet veröffentlichten Normtextes gesichert und für recherchierende Personen z.B. anhand einer qualifizierten elektronischen Signatur überprüft werden können. Zum anderen muss die die Gefahr einer Manipulation der bekannt gemachten Norm- und sonstigen Texte weitestgehend ausgeschlossen sein. Ob dies gegenwärtig technisch bereits gewährleistet ist, erscheint mir fraglich. Deshalb kann ich lediglich für eine rein informatorische Bekanntgabe der kommunalen öffentlichen Bekanntmachungen im Internet plädieren.

Zu Nr. 4 Buchstabe a) bb)

Es wäre zu überlegen, ob nicht lediglich der Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan in den Negativkatalog aufgenommen werden sollte. Hierfür spricht, dass zwar das Baugesetzbuch einen Aufstellungsbeschluss kennt, das Bundesverwaltungsgericht und ihm folgend sämtliche Bausenate des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs einen Aufstellungsbeschluss als vom BauGB nicht gefordert ansehen. Gemeinden könnten deswegen unschwer potentielle Bürgerbegehren gegen die Aufstellung eines Bebauungsplans dadurch unterlaufen, dass sie künftig auf den bisher üblichen Aufstellungs-



beschluss verzichten. Hinzu kommt, dass die Aufstellungsbeschlüsse regelmäßig wenig aussagekräftig sind und sich deswegen aus ihnen die mit der Bebauungsplanung verfolgten Planungsziele selten hinreichend konkret ablesen lassen. Einen hinreichenden Konkretisierungsgrad erreichen die kommunalen Planungsziele regelmäßig erst mit der Annahme des Entwurfs durch die Gemeindevertretung. Aus diesen Gründen dürfte sich in der Vergangenheit auch der Widerspruch von Bürgerinitiativen, die in ein (nach der Rechtsprechung in diesem Stadium unzulässiges) Bürgerbegehren mündeten, erst gegen den Bebauungsplanentwurf entzündet haben. Das Herausnehmen lediglich des Aufstellungsbeschlusses aus dem Negativkatalog würde daher lediglich den Status quo der Rechtsprechung normieren und wäre deswegen entbehrlich.

Zu Nr. 15 - Ergänzungsvorschlag

a) Ich rege an, Buchstabe b) wie folgt zu fassen:

»In Satz 5 wird das Wort "Gemeindevertreter" durch die Wörter "Gemeindevertreter, Gruppen und Fraktionen" ersetzt.«

Begründung:

Die Einfügung der Fraktionen in den Satz 5 ist zu begrüßen. Sie normiert ausdrücklich das Fragerecht auch der Fraktionen und passt damit das Gesetz den Bedürfnissen und Gepflogenheiten der Praxis an. Ich rege jedoch an, die Gruppen als unterhalb der Fraktionsstärke liegende Zusammenschlüsse mehrerer Mitglieder der Gemeindevertretung ebenfalls einzubeziehen. Damit sollen auch diese an den organisatorischen Vereinfachungen teilhaben, die sich aus der Normierung des Fragerechts der Fraktionen als Zusammenschluss von Mitgliedern der Gemeindevertretung ergeben. Eine Schlechterstellung der Gruppen gegenüber den Fraktionen wäre sachlich nicht zu rechtfertigen.

b) Ich rege weiter an, § 50 Abs. 2 um folgenden Satz 6 zu ergänzen:



"Anfragen, die bis zu einem bestimmten, in der Geschäftsordnung festzulegenden Tag vor der Sitzung bei dem Vorsitzenden eingehen, sollen in der Sitzung beantwortet werden."

Begründung:

Die aktuelle Fassung der Norm verpflichtet den Gemeindevorstand zwar, Anfragen aus der Mitte der Gemeindevertretung zu beantworten, sie lässt aber offen, bis wann dies geschehen muss. Diese Regelungslücke ermöglicht dem Gemeindevorstand, die Antwort auf unerwünschte Anfragen so lange hinauszuschieben, bis der Fragegegenstand seine Aktualität eingebüßt hat. Eine wirksame Verwaltungskontrolle durch Anfragen erfordert, dass Frage und Antwort im zeitlichen Kontext zu ihrem aktuellen Gegenstand stehen und dass eine zeitnahe Beantwortung notfalls im Wege des gerichtlichen Eilrechtsschutzes durchsetzbar ist. dies ist gegenwärtig nicht der Fall, denn zur aktuellen Rechtslage hat das Verwaltungsgericht Wiesbaden Eilrechtsschutz für Fragesteller mit der Begründung abgelehnt, es die HGO haben nicht geregelt, bis wann der Gemeindevorstand eine Anfrage beantworten müsse.

VG Wiesbaden, Beschl. vom 15.05.2009 - 3 L 362/09 -.

Der Ergänzungsvorschlag lehnt sich an die Formulierung in § 58 Abs. 5 Satz 3 an. Es steht damit im Ermessen der Gemeindevertretung, eine für die Vorbereitung der Antwort durch den Gemeindevorstand angemessene Einreichungsfrist für schriftliche Anfragen in ihrer Geschäftsordnung zu bestimmen. Der Gemeindevorstand "soll" fristgerecht eingereichte Anfragen in der nächsten Sitzung beantworten. Er kann also (nur) beim Vorliegen besonderer und außergewöhnlicher Umstände die Beantwortung auf die dann folgende Sitzung verschieben.

Zu Nr. 19 b) - Ergänzungsvorschlag

Ich rege an, Buchstabe b) wie folgt zu fassen:

»In Abs. 5 Satz 3 werden nach dem Wort "Anzeige" die Wörter "ein-



zelter Gemeindevertreter, Gruppen und Fraktionen" eingefügt.«

Zur Begründung verweist sich auf die Ausführungen zu Nr. 15 unter a).

Zu Nr. 43

Ich rege an, die Möglichkeiten der Bekanntmachung im Internet auch für den Beteiligungsbericht zu nutzen. Die Nr. 43 könnte dann etwa wie folgt ergänzt werden:

»c) An Abs. 3 Satz 2 werden nach dem Wort "unterrichten" die Worte "und diesen im Internet öffentlich bekanntzumachen und dort für die Dauer von mindestens einem Jahr bereitzustellen" angefügt.«

Zu Nr. 45

Für Buchstabe a) wäre eine präzisere Formulierung angebracht. Was "weitergehende gesetzliche Vorschriften" sind, hängt ausschließlich vom Standpunkt des Betrachters ab. Insoweit erscheint die Begründung zur Nr. 45 präziser. An diese angelehnt könnte Satz 3 wie folgt gefasst werden:

"Dies gilt nicht für die Entsendung von Mitgliedern in die Organe von Aktiengesellschaften."

C. Eigene Vorschläge zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

1. Zu § 26 a - Anzeigepflicht

§ 26 a erhält folgende Fassung:

"§ 26 a Anzeigepflicht

Die Mitglieder eines Organs der Gemeinde sind verpflichtet, die Mitgliedschaft oder eine entgeltliche oder ehrenamtliche Tätigkeit in einer Körperschaft, Anstalt, Stiftung, Gesellschaft, Genossenschaft, einem Verein oder einem sonstigen Verband einmal jährlich dem Vorsitzenden des Organs



anzuzeigen, dem sie angehören; dieser macht eine Zusammenstellung der Anzeigen im Internet öffentlich bekannt. Diese ist dort für die Dauer von mindestens einem Jahr bereitzustellen. Das Nähere des Verfahrens kann in der Geschäftsordnung geregelt werden."

Begründung:

Der 1976 eingefügte § 26 a sollte es ermöglichen, eventuelle Abhängigkeiten von Gemeindevertretern gegenüber Organisationen der verschiedensten Art zu erkennen und einer möglichen Interessenkollision vorzubeugen.

Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 01.03.1976, Begründung zu Artikel 1 Nr. 15 (Landtagsdrucksache 8/2350).

Deswegen wurde die Bestimmung offenbar bewusst weit gefasst. Die zu Satz 1 vorgeschlagenen Ergänzungen dienen der Klarstellung. Der Gesetzgeber hat den Oberbegriff "Verband" offenbar gewählt, um unterschiedliche Formen von Organisationen zu erfassen. Der Begriff deckt nach allgemeiner juristischer Auffassung den Verein mit ab und damit den wohl relevantesten Anwendungsbereich der Anzeigepflicht. Bei den Normanwendern als juristischen Laien entstehen in der Praxis jedoch häufig Meinungsverschiedenheiten darüber, ob Vereine unter den Verbandsbegriff fallen. Selbst Schlempp hatte dies noch in seinem nicht mehr fortgeführten Kommentar zur HGO verneint. Der Kommentar von Schmidt/Kneip will auch gegenwärtig noch Vereine von der Anwendung des § 26 a ausnehmen.

Schlempp/Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Stand: August 1996, Erläuterungen zu § 26 a; Schmidt/Kneip, Hessische Gemeindeordnung, Kommentar, 2. Auflage, München 2008, § 26 a Rn. 2.

Die vorgeschlagenen Ergänzungen sind geeignet, die bestehenden Unklarheiten über den Umfang der Offenbarungspflichten für die Zukunft zu vermeiden.

Mit der Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung, die auf der gemeindlichen Internetseite erfolgen soll, erhält die Bevölkerung die Möglichkeit, eventuel-



le Interessenkonflikte von Organmitgliedern zu erkennen und deren Tätigkeit vor diesem Hintergrund besser zu beurteilen. Dabei vermeidet die Bekanntmachung im Internet die Kosten alternativer Bekanntmachungsformen. Die Pflicht zur Vorhaltung der Zusammenstellung für die Dauer von mindestens einem Jahr soll die Möglichkeit zur Kenntnisnahme gewährleisten bis zur regulären Bereitstellung der nach einem Jahr fälligen aktualisierten Folgezusammenstellung.

2. Zu § 47

§ 47 erhält folgende Fassung:

"§ 47 Vertretung des Bürgermeisters

- (1) Der Bürgermeister bestimmt einen Beigeordneten zu seinem allgemeinen Vertreter. Dieser führt die Amtsbezeichnung Erster Beigeordneter; er soll als allgemeiner Vertreter nur tätig werden, wenn der Bürgermeister verhindert ist. Im Zweifel bestimmt der Bürgermeister, ob ein Verhinderungsfall vorliegt. Die übrigen Beigeordneten sind zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters nur berufen, wenn der Erste Beigeordnete verhindert ist. Die Reihenfolge bestimmt der Bürgermeister.*
- (2) Der Bürgermeister macht öffentlich bekannt, wen er zum Ersten Beigeordneten bestimmt hat und in welcher Reihenfolge die übrigen Beigeordneten zu seiner allgemeinen Vertretung berufen sind."*

Begründung:

Die vorgeschlagene Änderung vermeidet die mit der bisherigen Regelung einhergehende Gefahr, dass der Erste Beigeordnete den Vertretungsfall nutzt, um Aktivitäten und laufende Projekte des Bürgermeisters zu konterkarieren, zu behindern oder auch zum Scheitern zu bringen, insbesondere wenn er in Opposition zu dem Bürgermeister steht. Damit schwächt die seit 1952 bestehende und bei der früheren mittelbaren Wahl des Bürgermeisters durch die Mehrheit der Gemeindevertretung noch sinnvolle Vertretungsregelung die Stellung des heute direkt gewählten Bürgermeisters. Nachdem Landtag als Folge der Einführung der Direktwahl durch mehrfache Änderungen der Hessischen Gemeindeordnung ein Bedürfnis zur Stär-



kung der Position des unmittelbar gewählten Bürgermeisters wiederholt anerkannt hat, ist ein sachlicher Grund nicht erkennbar, die überkommene Vertretungsregelung fortbestehen zu lassen.

Der Bürgermeister steht als Chef der Verwaltung besonders im Licht der Öffentlichkeit. Er allein muss - insbesondere wenn er wieder gewählt werden will - für Verwaltungsfehler politisch geradestehen. Deswegen existiert ein großes Bedürfnis für eine loyale Vertretung im Falle seiner Verhinderung. Diesem Bedürfnis kann sehr einfach dadurch Rechnung getragen werden, dass der Bürgermeister seinen allgemeinen Vertreter und auch die Reihenfolge seiner Vertretung durch die übrigen Beigeordneten selbst bestimmt. Es dient der Sicherheit im Rechtsverkehr, wenn er die betreffenden Entscheidungen öffentlich bekannt machen muss. Insoweit diene die Bestimmung in § 3 Abs. 5 EigBetrG über die Pflicht zur Bekanntmachung der Vertretungsberechtigten als Vorbild für Abs. 2.

In der Praxis bestehen häufig Meinungsverschiedenheiten darüber, ob und wann ein den Ersten Beigeordneten zur allgemeinen Vertretung berechtigender Vertretungsfall vorliegt, insbesondere bei Krankheit und/oder Ortsabwesenheit des Bürgermeisters. Insoweit besteht Nachbesserungsbedarf, zumal die bisherige Regelung die Möglichkeiten der modernen Informations- und Kommunikationstechnik nicht berücksichtigt. Diese setzen heute den Bürgermeister in den Stand, nahezu an jedem Ort und zu jeder Zeit entscheidungsrelevante Informationen zu empfangen sowie Entscheidungen zu treffen und diese sowie gegebenenfalls erforderliche Anweisungen auch nötigenfalls schriftlich seiner Verwaltung zu übermitteln. Deswegen müssen etwa Krankheit und Ortsabwesenheit heute nicht mehr per se mit einer Verhinderung an der Ausübung der Amtsgeschäfte einhergehen. Dies hat der Bundesfinanzminister 2010 überzeugend bewiesen, als er ankündigte, er werde während eines etwa vierwöchigen stationären Klinikaufenthaltes seine Amtsgeschäfte vom Krankenbett aus führen.

Siehe übereinstimmende Berichte der FAZ, Frankfurter Rundschau und der Frankfurter Neuen Presse vom 29.09.2010.

Die bisher häufig vorgekommenen Meinungsverschiedenheiten über das



Vorliegen eines Vertretungsfalls werden beseitigt, wenn die Entscheidung hierüber dem Bürgermeister selbst überlassen wird. Ist er zu einer solchen Entscheidung nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes oder aus sonstigen Gründen nicht in der Lage, dann indiziert dies zweifelsfrei das Vorliegen eines Vertretungsfalls.

3. Zu § 55 Abs. 1 - Wahlen

§ 55 Abs. 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:

Das Semikolon und die Worte "wird die Stelle des Ersten Beigeordneten ehrenamtlich verwaltet, so ist Erster Beigeordneter der erste Bewerber desjenigen Wahlvorschlags, der die meisten Stimmen erhalten hat" werden gestrichen.

Begründung:

Hierbei handelt es sich um eine notwendige Folgeänderung aus der oben unter 2. vorgeschlagenen Änderung von § 47.

4. Zu § 81 - Einrichtung und Aufhebung (von Ortsbeiräten)

In § 81 Abs. 2 wird Satz 2 ersatzlos gestrichen.

Begründung:

Mit der vorgeschlagenen Änderung gilt für die Einrichtung und für die Abschaffung eines Ortsbeirates dasselbe Quorum (§ 6 Abs. 2 Satz 1).

Die HGO von 1952 hatte ursprünglich die Einrichtung von Ortsbeiräten auf größere Gemeinden beschränkt. Erst im Zuge der Gebietsreform erhielt die Einrichtung von Ortsbeiräten größere Bedeutung als ein Angebot an die Bürgerschaft der ehemals selbstständigen Gemeinden zur Wahrung ihrer Interessen in den neuen Großgemeinden. Anstelle der bisherigen nur mittelbaren Wahl durch die Gemeindevertretung konnten nunmehr die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Ortsbezirks ihren Ortsbeirat direkt wählen.



Die aktuelle Fassung der Norm beruht auf der Kommunalrechtsnovelle 2005.

Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31.01.2005 (GVBl. I S. 53).

Nach der vorherigen Gesetzeslage bedurfte der Beschluss der Mehrheit (nur) der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter, aber zusätzlich der Zustimmung des Ortsbeirates. Die Landesregierung begründete die Änderung in ihrem Gesetzentwurf vom 06.07.2004

Landtagsdrucksache 16/2463

damit, dass eine gewichtige Forderung aus dem kommunalen Raum laute, auf die bisher erforderliche Zustimmung des Ortsbeirates für die Aufhebung eines Ortsbezirks zu verzichten. Allerdings bedürfe ein entsprechender Beschluss der Gemeindevertretung künftig einer Mehrheit von 2/3 der gesetzlichen Zahl ihrer Mitglieder.

40 Jahre nach der Gebietsreform ist anzunehmen, dass die angegliederten oder zusammengeschlossenen Ortsteile weitgehend erfolgreich in die Großgemeinde integriert sind. Sollten vereinzelt noch Integrationsdefizite bestehen, so ist zu bedenken, dass Ortsbeiräte die Integration auch erschweren können, insbesondere wenn sie - was nicht selten vorkommt - in einem Ortsteildenken verharren. In der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle bedarf es jedoch heute nicht mehr der zur Zeit der Gebietsreform noch verständlichen enorm hohen Hürden für die Abschaffung eines Ortsbeirates. In jüngster Zeit hat sich in Einzelfällen sogar gezeigt, dass Wahlvorschläge erst gar nicht zu Stande kamen oder dass ein Ortsbeirat im Laufe der Wahlzeit unter seine satzungsgemäße Mitgliederzahl schrumpfte, weil Nachrücker fehlten.

Der Änderungsvorschlag darf wohl unterstellen, dass sich eine Gemeindevertretung bei ihrer Entscheidung über die Abschaffung eines oder mehrerer Ortsbeiräte ihrer Verantwortung für die betroffenen Ortsbezirke durch-



aus auch für die Zukunft bewusst ist. Im übrigen erscheint das bisher geforderte Quorum von 2/3 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder der Gemeindevertretung als kaum überwindbare Hürde. Diese ist auch insofern - jedenfalls aus heutiger Sicht - systemfremd, als es für die Einrichtung von Ortsbeiräten nach § 81 Abs. 1 Satz 2 einer Regelung in der Hauptsatzung bedarf, die nach § 6 Abs. 2 Satz 1 bereits mit der weniger anspruchsvollen Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Gemeindevertreter zustandekommt.

D. Zu Artikel 3

Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes

Zu Nr. 10 d)

Hier muss es wohl richtig heißen: "In Nr. 4 wird ...".

Zu Nr. 15 a)

Als Folgeänderung ist im neuen Abs. 3 die bisherige Verweisung auf Abs. 3 in die Verweisung auf Abs. 2 zu ändern.

Zu Nr. 18 a)

In der neuen Nr. 4 muss es im 2. Halbsatz vor dem Semikolon wohl richtig heißen: "..., nicht angehört" statt "..., nicht mehr angehört". Der Vertreter scheidet schließlich nicht aus der aufnehmenden Gemeindevertretung aus, sondern aus der Gemeindevertretung der bisher selbstständigen Gemeinde.



Zu Nr. 27

Hier muss es wohl richtig heißen "§ 68 Satz 2" statt "§ 68 Satz 1".

E. Eigene Vorschläge zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes

Zu § 26 - Beschluss der Vertretungskörperschaft

§ 26 wird wie folgt geändert:

a) Als neuer Abs. 2 wird eingefügt:

"(2) Die Gemeindevertretung kann durch einen Wahlprüfungsausschuss ermitteln, ob die Feststellung des Wahlergebnisses unrichtig ist."

b) Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Begründung zu a) und b):

Die bisherige Rechtslage ist unbefriedigend, weil die Gemeindevertretung zwar gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 3 verpflichtet ist, eine unrichtige Feststellung des Wahlergebnisses aufzuheben und eine Neufeststellung anzuordnen. Ihr ist allerdings nicht ausdrücklich das Recht zugestanden, in eigener Zuständigkeit zu ermitteln, ob eine unrichtige Feststellung des Wahlergebnisses überhaupt vorliegt. Die Prüfung und Nachzählung möglicherweise unzutreffend als gültig oder ungültig gewerteter Stimmen soll nach der mir mitgeteilten Auffassung des Landeswahlleiters ausschließlich dem Wahlausschuss vorbehalten sein. Diese Auffassung wird auch aus einem Beschluss des Hessischen Staatsgerichtshofs abgeleitet, der sich mehr am Rande mit einer durch den Wahlausschuss vorgenommenen und vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof nicht beanstandeten "Nachzählung" befasst hatte, bei der es sich in Wirklichkeit um die erstmalige Zählung bisher unberücksichtigt gewesener 550 Stimmzettel handelte.



Hess. StGH, Beschluss vom 08.10.2003 - P.St. 1850 -,
zitiert nach Juris.

Wenn die Gemeindevertretung eine neue Feststellung des Wahlergebnisses anordnen muss, sofern dessen Feststellung durch den Wahlausschuss unrichtig ist, setzt diese Pflicht zwingend voraus, dass ihr das Recht vorangehen muss, vor einer solchen Feststellung auch die erforderlichen Ermittlungen anzustellen, auf deren Ergebnis sie ihr Urteil über die Richtigkeit oder Unrichtigkeit der Feststellung stützen kann. Die vorgeschlagene Ergänzung beseitigt dieses Problem, indem sie der Gemeindevertretung, die hierzu in ihrer Gesamtheit nicht in der Lage ist, ausdrücklich das Recht einräumt, durch einen Wahlprüfungsausschuss die erforderlichen Ermittlungen anzustellen.

Liederbach, den 29. Juli 2011

FOERSTEMANN Rechtsanwalt

Dieses Dokument wurde elektronisch erstellt und übermittelt.
Es ist ohne eigenhändige Unterschrift gültig.



**HESSISCHER
HANDWERKSTAG**



Hessischer Handwerkstag · Postfach 29 60 · 65019 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Vorsitzenden
des Innenausschusses
Horst Klee
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Ihr Zeichen: I A 2.6
Ihre Nachricht vom: 20. Juni 2011
Unser Zeichen: II.1 10/11

Ansprechpartner: Markus Bruns
Telefon: 0611 136-104
Telefax: 0611 136-8104
E-Mail: markus.bruns@
hwk-wiesbaden.de

Datum: 26. Juli 2011

Stellungnahme zu diversen Gesetzesentwürfen

Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Drucksache 18/3006;

Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung - Drucksache 18/3116;

Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung – 18/3117;

Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze – Drucksache 18/4031;

Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 18/4141

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Klee,

für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzesentwürfen möchten wir uns bedanken. Angesichts der umfangreichen Änderungsvorschläge beschränken wir uns auf die für das hessische Handwerk relevanten Gesetzesänderungen.

1. Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der hessischen Kommunen und der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene

Die im Rahmen des § 8b HGO vorgesehene Herabsetzung der Beteiligungsquoten für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sowie die geplante Unterrichtspflicht seitens des Gemeindevorstandes bei Bürgerbegehren über einzuhaltende gesetzliche Bestimmungen ist aus Sicht des hessischen Handwerks positiv zu bewerten, da auf diese Weise eine aktivere Bürgerbeteiligung erzielt und letztlich die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden kann.

DAS HANDWERK
DIE WIRTSCHAFTSMACHT. VON NEBENAN.

..2

2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Zu Artikel 1

Vorweg möchten wir mitteilen, dass die sich durch das gesamte Gesetz hindurchziehende sprachliche Änderung auf die weibliche Schreibweise als unglücklich zu bezeichnen ist, da auch hierdurch keine Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern erzielt wird. Dies lässt sich unseres Erachtens nur dadurch erreichen, dass jeweils sowohl die männliche als auch die weibliche Schreibweise nebeneinander verwandt werden.

Zu § 4d

Die danach eingeräumte Möglichkeit der Gemeinde, Klimaschutz- und Energiebeauftragte bestellen zu können, ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Kritisch zu sehen ist allerdings die ab einer bestimmten Größenordnung von mehr als 15.000 Gemeindeangehörigen vorgesehene Pflicht zur Bestellung hauptamtlich tätiger Klimaschutz- und Energiebeauftragter. Aufgrund der hiermit verbundenen Kosten wird der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen weiter eingeschränkt.

Zu § 121

Die im bisherigen Absatz 7 und neu nunmehr Absatz 5 vorgesehene Streichung der Übertragungsmöglichkeit auf private Dritte und die vorgeschlagene Rückübertragungsmöglichkeit auf Gemeinden, Eigenbetriebe oder Kommunalunternehmen für Aufgaben, die bisher von privaten Dritten ausgeführt wurden, wird seitens des Handwerks abgelehnt. Anders als in der Gesetzesbegründung vorgesehen, ermöglicht dies keinesfalls eine Beschränkung auf solche Geschäftsfelder die Gemeinwohlbelange betreffen. Denn der Begriff der Gemeinwohlbelange beziehungsweise des öffentlichen Zwecks soll letztlich anhand einer sachgerechten Kommunalpolitik bestimmt werden. Bereits die jetzige Situation zeigt trotz des Vorhandenseins der Subsidiaritätsklausel, dass sehr wohl eine ausufernde wirtschaftliche Betätigung der Kommunen festzustellen ist, die hier zu einer Konkurrenzsituation für die privaten Handwerksunternehmer führt.

Zu § 122

Aus dem gleichen Grund ist auch die geplante Neuregelung des Absatz 1 Nummer 2 abzulehnen, wonach eine Gründung oder Beteiligung an privaten Unternehmen nur dann zulässig sein soll, wenn der öffentliche Zweck nicht ebenso gut in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts erfüllt werden kann. Auch hier soll die bisher geltende Subsidiaritätsklausel entfallen. Auch dies dürfte den Gemeinden nach unserer Einschätzung wiederum die Möglichkeit verschaffen, deren Betätigungskreis in wirtschaftlicher Hinsicht zu Lasten privater Unternehmen zu erweitern.

Aus den gleichen Gründen abzulehnen ist die vorgeschlagene Neuformulierung des § 122 Absatz 1 Nummer 3.

Die in Absatz 3 Nr. 3 vorgesehene Weisungsgebundenheit der Mitglieder des Aufsichtsrates gegenüber dem Gemeindevorstand ist abzulehnen, da sie den Regelungen des Gesellschaftsrechts widerspricht. Insofern sollte es bei der jetzigen Formulierung verbleiben, dass die Vertreter des Gemeindevorstandes nur dann an dessen Weisungen gebunden sind, soweit nicht Vorschriften des Gesellschaftsrechts entgegenstehen.

Zu § 122a

Die vorgesehene Einführung des Betriebes kommunaler Unternehmen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts ist nach Auffassung des hessischen Handwerks durchaus kritisch zu sehen. Deren Betätigung mag zwar aus Sicht der Kommunen vorteilhaft sein, wegen der weitgehenden Unabhängigkeit ihrer Organe bei einem gleichzeitig weit gefassten Verständnis des öffentlichen Zwecks und unter den vorgeschlagenen veränderten Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 und 2, besteht jedoch die Gefahr, dass eine Ausdehnung der Geschäftsfelder zu Lasten der Privatwirtschaft, mithin auch des Handwerks, erfolgt, ohne dass noch eine hinreichende Kontrollmöglichkeit gegeben ist. Diese soll vielmehr nur auf Grundsatzentscheidungen beschränkt sein. Verstärkt würde diese Konkurrenzsituation mit privaten Unternehmen letztlich auch durch die Fassung des § 122a Absatz 4, wonach die Gemeinde für die Verbindlichkeiten eines solchen Kommunalunternehmens einsteht, soweit dessen Vermögen bei Schuldendeckung nicht ausreicht. Dies ist ein bedeutender Vorteil, auf den private Unternehmen nicht zurückgreifen können. Die vorgeschlagene Fassung des § 122a ist daher in dieser Form für das hessische Handwerk inakzeptabel.

3. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung

Zu Artikel 1 § 4d

Die verpflichtende Bestellung von Klimaschutz- und Energiebeauftragten durch die Landkreise ist kritisch zu sehen, da sie aufgrund des hierdurch entstehenden Aufwandes die finanzielle Handlungsfähigkeit derselben weiter einschränkt. Aus Sicht des Handwerks ist es ausreichend, wenn die Landkreise in eigener Verantwortung über eine Bestellung von Klimaschutz- und Energiebeauftragten entscheiden.

Gegen die Erweiterung des § 30 Satz 1 Nummer 10 bestehen diesseits keinerlei Bedenken.

4. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze

Zu Artikel 1: Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Die in § 21 Absatz 4 und 5 vorgesehene Änderung ist unserer Auffassung nach unproblematisch, da sie lediglich der Klarstellung der Beteiligungsverhältnisse dient.

Zu § 126a

Wie bereits zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE vorgetragen, ist die Errichtung oder Umwandlung von Unternehmen und Einrichtungen in eine Anstalt des öffentlichen Rechts kritisch zu sehen. Aufgrund der wirtschaftlichen aber auch rechtlichen Eigenständigkeit besteht die Möglichkeit einer verschärften Konkurrenzsituation zu Privatunternehmen. Eine gemeindliche Kontrolle der Geschäftsaktivitäten solcher Anstalten findet, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt statt. Hinzu tritt als weiterer Vorteil gegenüber Privatunternehmen die unbeschränkte Haftung der Gemeinden für die Verbindlichkeiten solcher Anstalten, soweit deren Vermögen zur Schuldendeckung nicht ausreicht. Wir plädieren insoweit für die Aufnahme eines Verweises auf die Vorschrift des § 121, insbesondere auf das Subsidiaritätsprinzip, welches nach unserer Auffassung auch für solche kommunalen Anstalten gelten sollte.

Zu Artikel 5

Gegen die hier vorgesehenen Änderungen bestehen keinerlei Bedenken, da sie redaktioneller Natur sind.

Zu Artikel 9

Ausdrücklich begrüßt wird die Ergänzung des § 2 Absatz 2 des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes, mit der die Subsidiaritätsklausel des § 121 Absatz 1 der Hessischen Gemeindeordnung auch für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden im Zusammenhang mit der Unterhaltung, Pflege und dem Betrieb von Friedhöfen sowie bei Bestattungen gelten soll.

5. Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU und FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze

Zu Artikel 1 § 121 HGO

Nach der vorgeschlagenen Neufassung sollen die Voraussetzungen für eine wirtschaftliche Betätigung zugunsten der Kommunen deutlich gelockert werden. Dies betrifft insbesondere den Wegfall des Subsidiaritätsprinzips. Des Weiteren ist vorgesehen, dass kommunale Einrichtungen und Unternehmen ganz oder teilweise nach den Vorschriften für Eigenbetriebe geführt werden können und sie des Weiteren Über-

Seite 5 - Schreiben des Hessischen Handwerkstages vom 26. Juli 2011

schüsse erzielen sollen. Entfallen soll auch die Möglichkeit zur Stellungnahme durch die betroffenen Kammern. Vielmehr soll stattdessen von der jeweiligen Kommune geprüft werden, inwieweit von privaten Dritten ausgeübte Tätigkeiten wieder auf die Gemeinde beziehungsweise ihre Unternehmungen zurückübertragen werden können.

Aus Sicht des hessischen Handwerks sind die vorgeschlagenen Änderungen daher inakzeptabel und abzulehnen.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Ehinger
Präsident



Harald Brandes
Geschäftsführer



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende
des Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12

Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72

e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de

www.HLT.de

Datum: 01.08.2011

Az. : Ru - Re / 020.011

Gesetzentwürfe zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung, Hessischen Landkreisordnung und anderer Gesetze – Drucks. 18/3006, 18/3116, 18/3117, 18/4031 und 18/4141

Ihr Schreiben vom 20.06.2011, Az.: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit o. g. Schreiben haben Sie uns Gelegenheit zur Stellungnahme zu den im Betreff genannten Gesetzentwürfen und dem dazugehörigen Änderungsantrag gegeben, wofür wir uns herzlich bedanken.

Die Gremien unseres Verbandes haben sich in der vergangenen Zeit wiederholt mit den Notwendigkeiten einer Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und der Hessischen Landkreisordnung beschäftigt. So hat der Hessische Landkreistag zu einigen Punkten der Gesetzentwürfe bereits in vorausgegangenen Stellungnahmen klare Positionen bezogen. Andere Änderungsvorstellungen haben das Präsidium und die Bezirksversammlungen unseres Verbandes sowie die unter dem Dach des Hessischen Landkreistages organisierten Kreistagsvorsitzenden im Rahmen ihrer letzten Tagung eingehend beraten.

Zu den wesentlichen Änderungen der Gesetzentwürfe und der dazugehörigen Änderungsvorschläge im Einzelnen (in der Reihenfolge der Paragraphen):

1. Wichtige Änderungen der HGO und HKO

§§ 7 HGO und 6 HKO

Bekanntmachung durch Veröffentlichung im Internet

Die in den §§ 7 HGO und 6 HKO vorgesehene Möglichkeit der Bekanntmachung im Internet als Alternative und als weitere Option, wenn diese ausdrücklich vor Ort gewünscht ist, **wird von** Seiten des Verbandes **ausdrücklich begrüßt**. Die Landkreise und der Hessische Landkreistag sehen hier ein mögliches Einsparpotential.

§§ 8 b HGO und 8 b HKO

Möglichkeit der Antragsstellung an die Gemeindeversammlung bzw. Teilhabe an demokratischen Entscheidungen des Kreistages ab dem 14. Lebensjahr

Der HLT lehnt die Änderungsvorschläge der Fraktionen zu den **vorgesehenen Regelungen** weiterer direktdemokratischer Elemente, wie den Gemeindeantrag und die Teilhabe an demokratischen Entscheidungen des Kreistages, jeweils ab dem 14. Lebensjahr, **ab**. Wir sehen die derzeitig bestehenden Mitwirkungs- und Partizipationsmöglichkeiten als vollkommen ausreichend und bewährt an. Der Hessische Landkreistag stellt sich diesbezüglich sowohl im Rahmen der HGO- als auch der HKO-Novelle gegen die Ausweitung direktdemokratischer Elemente. Wir verbinden mit dem Vorschlag der Einführung eines Antragsrechts für jeden Kreisangehörigen ab dem 14. Lebensjahr insoweit die Befürchtung, dass der Grundsatz der repräsentativen Demokratie, nach dem die maßgebliche Willensbildung in den verfassten Gremien stattfinden soll, weitgehend leerlaufen könnte.

§§ 8 c HGO und 8 c HKO

Einberufungsrecht Kreisversammlungen

Der Hessische Landkreistag wendet sich auch gegen den Vorschlag, dass eine Kreisversammlung nach § 8 c HKO jährlich durchgeführt werden soll. Aus Sicht des HLT stellt eine solche Formulierung einen regelmäßigen Zwang dar, von dem nur in Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Der Verband regt an, den Landkreisen die Möglichkeit der Einberufung einer Kreisversammlung einzuräumen. Damit wird von unserer Seite die Hoffnung verbunden, dass durch derartige Instrumente kreispolitische Themen transparenter dargestellt und der Bevölkerung unmittelbar vermittelt werden können. Nach unserem Verständnis könnte somit der Dialog mit den kreisangehörigen Bürgern verbessert werden.

§§ 8 d HGO und 8 d HKO

Einführung von Kreisbegehren / Kreisentscheid

Auch die Einführung von Kreisbegehren/Kreisentscheid nach dem Vorbild Bayerns und von Rheinland-Pfalz **wird von uns abgelehnt**. Im Hinblick auf die geplanten Änderungen des Gesetzesentwurfs stehen der Bürgerschaft in den Landkreisen nach unserer Auffassung - bereits nach jetziger Rechtslage - ausreichend Möglichkeiten offen, ihre Anliegen interessengerecht vorzutragen. Zu nennen sind - neben der Einflussnahme auf die gewählten Kreistagsabgeordneten und die politischen Wahlbeamten - vor allem die Bürgerbeauftragten in den einzelnen Landkreisen, die Bürgerbüros sowie ein fest eingerichtetes Beschwerdemanagement. Diese erfüllen aus Sicht des

HLT bereits heute die anvisierten Ziele des Gesetzentwurfes zur vollen Zufriedenheit, so dass kein weiterer Bedarf auf Kreisebene besteht.

Des Weiteren besteht aus Sicht des Verbandes die Gefahr, dass durch Kreisbegehren und Kreisentscheide der Ausgleichsgedanke bei den Landkreisen, im Speziellen bei Standortentscheidungen, konterkariert werden könnte. Als konkretes Beispiel ist aus Sicht des HLT insoweit die in § 8 d Abs. 6 HGO vorgesehene Möglichkeit eines Gemeindeentscheides über Maßnahmen des Landkreises in einer kreisangehörigen Gemeinde zu nennen.

§§ 8 e HGO und 8 e HKO

Petitionsrecht in eigenen Angelegenheiten

Ferner lehnen wir den Änderungsvorschlag hinsichtlich der Einführung eines Petitionsrechts auf Gemeinde- und Kreisebene ab. Es gilt insoweit das bereits Vorgebrachte. Der HLT wendet sich gegen eine zusätzliche Ausweitung der direktdemokratischen Elemente sowohl in der Gemeinde- als auch in der darauf verweisenden Landkreisordnung.

§§ 27 HGO und 27 HKO

Klarstellung bei der Entschädigung

Der Hessische Landkreistag und die Landkreise sind der Auffassung, dass die Formulierung des § 27 HGO und des § 27 HKO nicht alle Konflikte selbständig Tätiger im Bereich der Nachweisbarkeit des Verdienstausfalles löst. Seitens des Verbandes wird das Problem jedoch als nicht durch eine gesetzliche Regelung lösbar eingeschätzt. Insgesamt **wird die Erleichterung** des Nachweises bei gleichzeitiger Deckelung des Entschädigungssatzes **begrüßt**.

§§ 30 HGO und 22 HKO

Einführung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürger nach dreimonatigem Aufenthalt in Hessen und Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre

Der HLT wendet sich angesichts bestehender verfassungsrechtlicher Bedenken einer Umsetzung des kommunalen Wahlrechts für EU-Bürgerinnen und Bürger nach dreimonatiger Aufenthaltszeit in Hessen **gegen den Änderungsvorschlag** der Fraktion DIE LINKE, sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landkreisebene das Wahlalter abzusenken. Der Hessische Landkreistag stand schon in der Vergangenheit einer Absenkung des Wahlalters stets ablehnend gegenüber. Nach unserer Einschätzung sollte eine Beteiligung an Wahlen mit dem Erreichen der gesetzlichen Volljährigkeit korrespondieren, da aus unserer Sicht damit eine klare Systematik gewahrt wird und bei Erreichen des Alters von 18 Jahren auch regelmäßig die erforderliche Reife für die Teilnahme an Wahlen angenommen werden kann.

§ 50 HGO

Klarstellung bei Überwachungsfunktion

Die geplante Klarstellung in § 50 Abs. 2 HGO, dass sich ein Akteneinsichtsausschuss und die Überwachung durch die Gemeindevertretung nicht auf kommunale Auftragsangelegenheiten erstreckt, **wird von Seiten des Verbandes begrüßt** und sollte entsprechend umgesetzt werden.

§§ 56 HGO und 32 HKO

Umfang des Prüfungsrechts des Gemeindevertretungs- bzw. Kreistagsvorsitzenden

Nach Einschätzung des Verbandes wird die Klarstellung in § 56 Abs. 1 Satz 2 HGO nicht in jedem Einzelfall Streitigkeiten über die Auslegung des Prüfungsrechts des Vorsitzenden verhindern können. **Die Regelung wird jedoch von uns als sinnhaft betrachtet und soll dementsprechend umgesetzt werden.**

§§ 57 HGO und 31 HKO

Stärkung der Position des Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft

Die in § 57 HGO und § 31 HKO vorgesehene Ausformulierung der Positionen und Befugnisse der Gemeindevertretungs- bzw. Kreistagsvorsitzenden findet die **Unterstützung** des Hessischen Landkreistages.

§ 76 a HGO

Ruhestand des Wahlbeamten auf Antrag aus besonderen Gründen

Der HLT **stimmt der vorgesehenen Neuregelung**, Bürgermeister bzw. Landräte in die Lage zu versetzen, aus besonderen Gründen ihre Versetzung in den Ruhestand beantragen zu können, **ausdrücklich zu**.

§ 105 HGO

Wiedereinführung der aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht des Höchstbetrages der Kassenverstärkungskredite

Die Wiedereinführung der aufsichtsbehördlichen Genehmigungspflicht des Höchstbetrages der Kassenverstärkungskredite durch die Finanzaufsicht ist nicht geeignet, die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Kommune zu erhalten bzw. zurück zu gewinnen. Dieses Ziel wird in den letzten Jahren durch eine völlig unzureichende Finanzausstattung vor allem der Landkreisebene konterkariert. Neben dem Bund hat auch das Land durch zahlreiche Entscheidungen, zuletzt im kommunalen Finanzausgleich 2011, dazu beigetragen, dass der Kassenkreditbedarf der Landkreise massiv in die Höhe getrieben wurde. Unstrittig ist, dass die Höhe der aufgelaufenen Kassenverstärkungskredite besorgniserregend ist und diese zur Verringerung der damit verbundenen Risiken unbedingt und schnellstmöglich zurückgeführt werden müssen. Ohne die Unterstützung des Landes wird dies aber angesichts der valutierenden Summen zum Scheitern verurteilt sein.

In Anerkennung dieser Gegebenheiten verbleibt den Aufsichtsbehörden bei Kommunen mit hochdefizitärer Haushaltslage, bei denen eine Deckelung des Kassenkreditrahmens gerade notwendig wäre, keine andere Wahl als den in der Haushaltssatzung ausgewiesenen Kassenkreditrahmen dennoch zu genehmigen. Ansonsten bestünde die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit der jeweiligen Kommune. Bei den Kommunen mit geordneter Haushaltswirtschaft hingegen ist eine aufsichtsbehördliche Steuerung über die Festlegung der Höhe des Kassenkreditvolumens nicht erforderlich.

Nach alledem sprechen wir uns **gegen die Wiedereinführung der Genehmigungspflicht** für den in der Haushaltssatzung ausgewiesenen Höchstbetrag der Kassenverstärkungskredite **aus**. Soweit dennoch an der beabsichtigten Gesetzesänderung

festgehalten wird, sollte ein Genehmigungsfreibetrag, analog der bis 1998 gültigen Regelung, berücksichtigt werden. Denkbar wären aber auch folgende Ausnahmetatbestände mit der beabsichtigten Regelung zu verknüpfen:

- Nur die Erhöhung des Kassenkreditvolumens gegenüber dem Vorjahr wird der Genehmigungspflicht unterworfen.
- Die Genehmigungspflicht wird zwar wieder in die HGO aufgenommen, greift aber erst – analog der Schuldenbremse – ab dem Jahr 2020. So hätten die Kommunen ausreichend Gelegenheit sich auf die beabsichtigte Regelung einzustellen.
- Bei Kommunen, die ihre Kreditverpflichtungen refinanzieren können bzw. keine Kassenverstärkungskredite zur Bedienung der Pflichttilgung einsetzen müssen, bedarf der Kassenkreditrahmen keiner Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

§ 121 HGO

Wirtschaftliche Bestätigung

Im Zusammenhang mit der notwendigen Umstellung auf erneuerbare Energien und der Breitbandversorgung des ländlichen Raums stehen Kommunen vor der Entscheidung der Aufnahme einer künftigen wirtschaftlichen Betätigung in diesem Bereich. Da der vorliegende Gesetzentwurf der Regierungsfractionen bisher eine Änderung des § 121 HGO, der gem. § 52 HGO für die Landkreise entsprechend gilt, nicht vorsieht, **regen wir eine Änderung bzw. Ergänzung des § 121 Abs. 1 Nr. 3 HGO dahingehend an**, dass in den Bereichen Energieversorgung, einschließlich der Energieerzeugung (Windkraft) und des Betriebs von Telekommunikationsleitungsnetzen einschließlich der Telekommunikationsleistungen (Stichwort: Breitbandversorgung), künftig für die Kommunen das derzeit geltende strikte Subsidiaritätsprinzip für ein wirtschaftliches Tätigwerden entfällt.

Eine entsprechende Änderung beseitigt eine Schlechterstellung der hessischen Kommunen gegenüber der Regelung in anderen Bundesländern (z. B. in NRW), führt zu mehr Rechtssicherheit bei einem entsprechenden kommunalen Engagement und fördert durch die damit verbundene regionale Wertschöpfung die politische Akzeptanz für die mit dem Bau und Betrieb verbundenen Emissionen und Veränderungen des Landschaftsbildes.

§§ 126 a HGO und 52 HKO

Rechtsinstitut der kommunalen Anstalt

Der HLT sieht mit der Neuregelung des § 126 a HGO weite Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet. Insbesondere wird aus unserer Sicht die Aussicht eröffnet, die finanzielle Leistungsfähigkeit auf kommunaler Ebene zu erhalten bzw. zurück zu gewinnen. **Der HLT befürwortet die Umsetzung der Neuregelung.**

§ 129 HGO

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Rechnungsprüfungsämter

Mit der beabsichtigten Ergänzung in § 129 HGO sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass kreisangehörige Städte und Gemeinden im Wege inter-

kommunaler Zusammenarbeit ein gemeinsames Rechnungsprüfungsamt einrichten können.

Der Hessische Landkreistag **lehnt diese Öffnung ab**. Bei der Rechnungsprüfung ist zu bedenken, dass diese ein Kernstück der (staatlichen) Aufgaben der Kommunalaufsicht darstellt. Dieses Kernstück würde verloren gehen, wenn es zwischen kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu entsprechenden Kooperationen käme.

Ferner kritisiert der Hessische Landkreistag, dass eine sinnvolle Aufgabenwahrnehmung auf Landkreisebene erschwert werden würde, wenn es allein in den Entscheidungsspielraum der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde fiele, ob sie diese Aufgabe gemeinsam mit anderen wahrnimmt oder diese stattdessen beim Landkreis belässt.

Gegen derartige Kooperationen im Rahmen von Zweckverbänden spricht auch, dass damit vergleichenden Prüfungen auf breiter Basis die Grundlage entzogen würde. Außerdem müssten die kreisangehörigen Kommunen selbst zusätzliches und teures Personal (z. B. technische Prüfer) einstellen, während der Landkreis dieses bereits vorhält. Zu bedenken ist auch, dass eine Kooperation zwischen den einzelnen Gemeinden dazu führen würde, dass diejenigen kreisangehörigen Kommunen, die sich weiterhin durch den Landkreis prüfen lassen, mit erheblich höheren Prüfgebühren rechnen müssen.

§§ 156 HGO bzw. 68 HKO

Wegfall des Außerkrafttretens der Gesetze

Mit der in dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen vorgesehenen Streichung des Außerkrafttretens von HGO und HKO wird eine langjährige **Forderung der kommunalen Spitzenverbände umgesetzt**. Abgesehen von der grundsätzlich kritischen Haltung zu der automatischen Befristung der Gesetze und Verordnungen haben wir in der Vergangenheit wiederholt die Endfristung der beiden für die Kommunalverfassung maßgeblichen Gesetze gefordert.

2. Weitere Änderungen der HKO

§ 3 HKO

Kostenerstattung entsprechend des Konnexitätsprinzips

Der **Hessische Landkreistag begrüßt** den Änderungsvorschlag der Fraktion DIE LINKE, der eine Kostenerstattung nach den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips vorsieht. Der HLT befürwortet, dass prinzipiell ein voller Kostenausgleich zwischen Aufgabenverantwortung und Kostenlast vorgenommen werden soll. Wir stimmen dem Vorschlag dahingehend zu, dass durch die Anwendung des strikten Konnexitätsprinzips ein Schutz des Selbstverwaltungsrechts - im Ansatz - gewährleistet werden kann. Der HLT setzt sich dafür ein, dass Art. 1 Ziffer 2 des Gesetzentwurfs auf Weisungsaufgaben und Auftragsangelegenheiten ausgedehnt wird.

§ 28 a HKO

Sicherung der Mandatsausübung

Der Hessische Landkreistag möchte die Gelegenheit des Anhörungsverfahrens nutzen, einem Wunsch der Konferenz der Kreistagsvorsitzenden zu einer Änderung des § 28 a HKO zu entsprechen. Es wird aus der Praxis von Problemen mit der Freistellung von im öffentlichen Dienst beschäftigten Kreistagsabgeordneten berichtet, da auch in diesem Sektor zunehmend Gleitzeit eingeführt und die sogenannte Kernarbeitszeit abgeschafft wird. Dies hat angesichts der aktuellen Rechtsprechung zur Folge, dass die durch die Ausübung des Mandates nicht erbrachte Arbeitszeit an anderen Tagen nachgeholt werden muss, was als ungerechtfertigte Schlechterbehandlung dieses Personenkreises kritisiert wird. Es ist an dieser Stelle daraufhin zu weisen, dass insbesondere die Kreistage und Kreisausschüsse – im Gegensatz zu den meisten Gemeindevertretungen und Stadtverordnetenversammlungen – nicht in den Abendstunden, sondern tagsüber tagen und sich dieses Problem dort vermehrt stellt. **Der Hessische Landkreistag wäre für eine gesetzliche Regelung dankbar.**

§ 53 HKO

Kreisumlage

Der HLT stimmt dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen unter der Maßgabe zu, dass in § 53 HKO - wie nach der Begründung - lediglich eine klarstellende Umformulierung des § 53 Abs. 2 HKO gesehen wird.

§ 56 HKO

Aufnahme eines Haftungsausschlusses

Nach § 56 Abs. 1 HKO stellen die Landkreise für die Wahrnehmung der Aufgaben, die dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung obliegen, die Bediensteten und Einrichtungen zur Verfügung, die zur Aufgabenerledigung erforderlich sind. Nach Abs. 2 wird der Landkreis durch das Land von der Haftung gegenüber Dritten aufgrund Amtsverletzungen der dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung nach Abs. 1 zur Verfügung gestellten Bediensteten freigestellt, soweit er nicht auf andere Weise Schadensersatz erlangen kann.

Durch den letzten Halbsatz („soweit er nicht auf andere Weise Schadensersatz erlangen kann.“) ist auch eine Regressforderung an den einzelnen handelnden Bediensteten nicht nur möglich, sondern – je nach Fahrlässigkeits- bzw. Verschuldensgrad – auch vorgeschrieben. Mit anderen Worten: Nach der genannten Vorschrift sind die Landkreise gehalten, zunächst den bei ihnen entstandenen Schaden nach den beamtenrechtlichen Vorschriften von den eigenen Bediensteten ersetzt zu bekommen. Durch die Haftungserweiterung bei kommunalaufsichtlichen Genehmigungen durch das sogenannte „Oderwitz-Urteil“ des BGH aus dem Jahre 2002 hat die prekäre Situation für die Bediensteten im Bereich der Kommunal- und Finanzaufsicht weitere Verschärfung erfahren. Einige Bundesländer, wie beispielsweise Thüringen, haben vor diesem Hintergrund die Kommunalverfassung geändert.

Der Hessische Landkreistag fordert deshalb die Streichung von § 56 Abs. 2, letzter Halbsatz HKO.

3. Änderungen weiterer Gesetze

§ 3 a KWG

Wahlbereiche für die Kreistagswahl

Wir wenden uns gegen die geplante Streichung der Möglichkeit, Wahlbereiche für die Kreistagswahl einzurichten. Nach unserer Auffassung kann die Möglichkeit der Bildung von Wahlbereichen bei der Kreiswahl zu ausgewogeneren Berücksichtigung einzelner Gemeinden bei der Mandatsverteilung führen. Der Hessische Landkreistag stand auch in der Vergangenheit auf dem Standpunkt, dass durch die Aufteilung in Wahlbereiche und die Möglichkeit, in jedem Wahlbereich eigene Wahlvorschläge aufzustellen, eine ausgewogenere Vertretung örtlicher Interessen ermöglicht werden kann. Dass von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht wurde, bedeutet aus unserer Sicht nicht, dass hiervon vollständig abgesehen werden soll. Unserer Auffassung nach stellt die gesetzliche Regelung eine flexible Möglichkeit dar, auf Entwicklungen in der Zukunft situationsbezogen reagieren zu können.

§ 18 KWG

Aufhebung der Verordnungsermächtigung für die Verwendung von Wahlgeräten

Der HLT spricht sich gegen eine Aufhebung der Verordnungsermächtigung für eine Verwendung von Wahlgeräten aus. Auch diese Regelung stellt aus unserer Sicht eine flexible Möglichkeit dar, auf technische Entwicklungen reagieren zu können. Nach unserer Auffassung bereitet diese den einfachsten Weg, bei Vorhandensein verfassungskonformer Wahlgeräte, eine Zulassung ohne zeitaufwendigen Neuerlass der entsprechenden Rechtsgrundlagen zu ermöglichen.

§ 42 KWG

Aufhebung eines Wahl-/Abstimmungstermins bei gleichzeitiger Durchführung einer staatliche Wahl oder Abstimmung

Der Verband setzt sich auch für die Eröffnung der Möglichkeit der Aufhebung eines bereits von der Vertretungskörperschaft festgesetzten Wahl-/Abstimmungstermins bei gleichzeitiger Durchführung einer staatlichen Wahl oder Abstimmung ein. Aus unserer Sicht stellt diese Regelung einen einfachen Weg dar, die Durchführbarkeit von Parlamentswahlen zu gewährleisten und auch den gemeindlichen bzw. Kreisinteressen gerecht zu werden. Nach unserer Auffassung sollen sich die Landkreise bezüglich der Termine intensiv mit den besonderen Aspekten der Kommunalwahlen befassen können.

4. Praxishinweise zu Änderungsbedarf im Haushaltsrecht

Darüber hinaus erreichten uns anlässlich der Befragung der 21 hessischen Landkreise aus der Praxis zum Bereich der Haushaltswirtschaft zahlreiche fachliche Anregungen, die wir im Folgenden ausführen:

§ 92 HGO

Der Festlegung, dass die Haushaltswirtschaft künftig ausschließlich nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen ist, **stimmen wir zu.**

Bereits in unserer Stellungnahme zu den zu Beginn des Jahres 2005 in Kraft getretenen Änderungen der HGO, in deren Mittelpunkt die Fortentwicklung des kommunalen Haushalts- und Wirtschaftsrechts stand, hatten wir darum gebeten, auf die Option „erweiterte Kameralistik“ zu verzichten und die Einführung der Doppik bis spätestens zum 1.1.2010 verbindlich vorzuschreiben.

Sofern die doppelte Buchführung zur ausschließlich zulässigen Haushaltssystematik bestimmt wird, sehen wir jedoch die Notwendigkeit, dass den Belangen der Zweckverbände und Wasser- und Bodenverbände hinreichend Rechnung getragen werden muss. Insbesondere den Verbänden mit geringer wirtschaftlicher Betätigung müssen Möglichkeiten zur Abweichung von den Vorschriften der GemHVO-Doppik eingeräumt werden.

Zu der Neufassung des bisherigen Absatzes 4 als Abs. 3 merken wir an, dass die Regelungen zum Haushaltsausgleich nicht klarer sondern unverständlicher werden. § 93 Abs. 3 Satz 1 spricht vom „Haushalt“, Satz 2 dagegen nur vom Ergebnishaushalt. Fraglich ist also, ob für den Finanzhaushalt nunmehr erstmals zusätzlich eigenständige Ausgleichsregelungen gelten sollen.

Falls aufgrund der nachfolgenden Bestimmungen (über Fiktionen) nur für den Ergebnishaushalt eine Erleichterung für den Ausgleich geschaffen werden soll, würde – dem Wortlauf zufolge – die Soll-Vorschrift dann für den Finanzhaushalt uneingeschränkt gelten. Dafür spricht auch, dass in Abs. 4 Nr. 1 explizit von Ein- und Auszahlungen im Zusammenhang mit dem Haushaltsausgleich gesprochen wird. Es blieb dann aber zumindest offen, wann ein Ausgleich des Finanzhaushalts als erreicht anzusehen ist. Hierfür wären entweder bestimmte Ausgleichsstufen für bzw. zwischen einzelnen Finanzmittel-Salden denkbar oder aber ganz rudimentär die Anforderung, dass der planmäßige Finanzmittelbestand am Ende des Haushaltsjahres mindestens 0 Euro beträgt (dann aber ohne Berücksichtigung von Einzahlungen aus Kassenverstärkungskrediten). Um Rechtsklarheit zu schaffen (und für die Aufsichtsbehörden gegebenenfalls ein Kriterienraster zu generieren) sollte dann dringend über eine entsprechende Erweiterung der GemHVO-Doppik (z. B. in § 24) auch für den Finanzhaushalt eine Detailvorschrift für den geforderten Ausgleich geschaffen werden. Dabei wäre mindestens zu regeln, dass der Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (Muster 8 zur GemHVO-Doppik, Pos. 9) so hoch sein soll, dass damit die Auszahlungen aus der ordentlichen Tilgung von Kreditverpflichtungen (Muster 8, Pos. 17) gedeckt werden können. Nicht gemeint sein kann, dass ein Finanzhaushalt bereits als unausgeglichen gilt, wenn zur Deckung von Investitionsauszahlungen Kreditaufnahmen erforderlich sind.

Die Neufassung von Abs. 3 Satz 1 setzt unseres Erachtens ferner voraus, dass im (Ergebnis-)haushalt oder unter dem (Ergebnis-)haushalt dargestellt wird, welche bilanziellen Fehlbeträge einschließlich des zuletzt beschlossenen Jahresabschlusses sowie der vorläufigen Ergebnisse der Vorjahre, soweit hierfür noch kein Jahresabschluss aufgestellt wurde, insgesamt aufgelaufen sind. Hierzu sollte das Muster 7 zur GemHVO-Doppik entsprechend angepasst werden. Im Rahmen der Anhörung der Evaluation der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik werden wir hierzu einen Vorschlag unterbreiten.

§§ 100 HGO und 98 HGO

Wir **empfehlen** die HGO-Novelle zum Anlass zu nehmen nicht nur das Redaktionsversehen im neuen § 100 HGO (bisher § 114g) zu korrigieren („oder“) statt („und“). Ein Berichtigungsbedarf ergibt sich auch in § 98 Abs. 3 (bisher § 114e) insoweit, als in Abs. 3 der Bezug auf „Abs. 2 Nr. 2 – 5“ durch „Abs. 2 Nr. 3 – 5“ geändert werden müsste. Eine Ausnahme von § 98 Abs. 2 Nr. 2 n. F. macht in diesem Kontext keinen Sinn.

§§ 110 und 111 HGO

Die auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf gesetzlich bestimmte Einrichtung einer Gemeindekasse ist mit den funktionalen Anforderungen und Geschäftsprozessen des doppischen Haushaltswesens nicht kompatibel.

Der Zahlungsverkehr als Teil der Bankbuchhaltung ist dabei eine integrale Nebenbuchhaltung der Finanzbuchhaltung. Es widerspricht dem Ziel der ganzheitlichen Verantwortung für das Rechnungswesen, wenn Teile der Finanzbuchhaltung von dieser zwangsweise organisatorisch abgetrennt werden. Im System der Doppik sind „Kassen“ zudem nur im Sinne von Barkassen zu verstehen. Die wesentlichen Aufgaben der „Gemeindekasse“ zu denen nach § 1 GemKVO neben der Abwicklung des Zahlungsverkehrs auch die Buchführung und das Mahnwesen gehört, sind essentiell Funktionen der Finanzbuchhaltung. Auch wenn diese von den übrigen Kassenaufgaben abtrennbar sind, würden die verbleibenden Aufgaben keine eigenständige Organisationseinheit rechtfertigen. Insbesondere in kleinen Gemeinden sind Vertretungsprobleme die Folge, die faktisch auch die Arbeitsfähigkeit der Kasse gefährden. Es bedarf daher anstelle der Gemeindekasse einer Organisation, die dieser ganzheitlichen Verantwortung Rechnung trägt. Diese Organisation ist klassischerweise die Finanzbuchhaltung.

Gleichzeitig besteht unstrittig Regelungsbedarf für sensible Aufgabenfelder und Geschäftsprozesse, die mit der Abwicklung des (baren und unbaren) Zahlungsverkehrs zusammenhängen. Daher wird es für notwendig angesehen, durch entsprechende Regelungen für die Finanzbuchführung bzw. Finanzbuchhaltung die wesentlichen Anforderungen an insoweit geforderte Interne Kontrollsysteme (IKS) der Gemeinde zu regeln. Insbesondere hat die Gemeinde organisatorisch, technisch und personell sicherzustellen, dass der Zahlungsverkehr von den sonstigen Buchhaltungsfunktionen zu trennen ist. Hierzu sollte in § 110 HGO anstelle der überkommenen kassenrechtlichen bzw. kassenorganisatorischen Bestimmungen, geeignete Anforderungen für die Ausgestaltung der Finanzbuchführung bzw. Finanzbuchhaltung definiert werden. Als Grundlage kann § 93 GO NRW dienen.

Anzupassen sind dabei ferner die Gemeindekassenverordnung (sofern nicht ohnehin eine Integration in die GemHVO-Doppik beabsichtigt ist) sowie das HVwVG bezüglich der Zuweisungen der Aufgaben der Vollstreckungsbehörde an die Gemeinde/Kreiskasse (§ 16). Wir empfehlen, die Regelung aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 VwVG NRW zu übernehmen, welche der Kommune die Organisationsentscheidung überlässt.

Mindestens halten wir es übergangsweise bis zu einer Neuregelung in Anlehnung an das in NRW geltende Recht für erforderlich, dass auch für die bisher „unentziehbaren“ Aufgaben der Gemeindekasse (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 – 3 GemHVO) zugelassen wird, diese mit der für die Finanzbuchhaltung zuständigen Organisationseinheit zu verbinden, wenn gewährleistet ist, dass Buchhaltung und Zahlungsverkehr nicht von den

selben Personen wahrgenommen werden und die für den Zahlungsverkehr zuständigen Bediensteten nicht befugt sind Zahlungen anzuordnen.

§ 112 HGO

In der Neufassung des § 112 Abs. 7 HGO wird – wie schon bisher in § 114 s Abs. 7 – hinsichtlich der Konsolidierungsmethoden für den Gesamtabchluss wie seither in § 114 s Abs. 7 Satz 1 HGO das HGB für anwendbar erklärt ohne dabei jedoch auf eine konkrete Fassung zu verweisen. Fraglich ist, ob das Weglassen eines Verweises auf eine bestimmte Fassung absichtlich erfolgte. Aus der Begründung zur Regelung ergibt sich die Intention jedenfalls nicht eindeutig. Aus der Anfügung „(...) mit der Maßgabe einzubeziehen, dass die jeweiligen Buchwerte (...) zusammengefasst werden“ kann allerdings geschlossen werden, dass nunmehr auch durch das HMdI-uS ein allgemeiner Verweis auf ein anderes Gesetz ohne Standangabe als so genannter dynamischer Verweis angesehen wird. Andernfalls hätte es dieser Anfügung nicht bedurft. Letztlich trägt diese Auffassung auch zur Rechtssicherheit bei, da andernfalls unklar bliebe auf welche „historische“ Fassung der Bezugsnahme nun verwiesen wird. Damit gelten aber im Übrigen die §§ 300 – 309 des HGB in der Fassung des BilMoG.

Wenn diese (neue) Interpretation der Norm zutrifft, wäre dem Grunde nach – über die vorgenommene Anfügung – die so genannte Buchwertmethode gem. § 301 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 HGB in der Fassung des Gesetzes vom 19.4.2006 (BGBl. I S. 866, 891 – letzte Altfassung vor BilMoG) anzuwenden. Zur Klarstellung empfehlen wir allerdings in Anlehnung an die zuletzt geltende HGB-Altfassung den letzten Halbsatz in Abs. 7 Satz 1 wie folgt zu formulieren:

„(...) mit der Maßgabe einzubeziehen, dass als Eigenkapital der Aufgabenträger nach Abs. 5 die Buchwerte der in dem Gesamtabchluss aufzunehmenden Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten und Sonderposten anzusetzen sind. § 308 Abs. 2 HGB findet keine Anwendung.“

Nach wie vor unbefriedigend ist, dass auch im aktuellen Gesetzentwurf keine Regelung enthalten ist, dass unterschiedliche Bilanzierungsvorschriften für die Gemeinde einerseits und die in den Gesamtabchluss einzubeziehenden Aufgabenträger andererseits für die Zusammenfassung der Abschlüsse unbeachtlich sind, also der handelsrechtliche GoB der Einheitsbewertung im Konzernabschluss für die Gemeinde nicht gilt. Diese Regelung findet sich bisher nur auf Verordnungsebene (§ 53 Satz 2 GemHVO-Doppik). Da in dem neuen § 112 Abs. 7 HGO auf die Vorschriften der §§ 300 – 309 HGB verwiesen wird, nach denen grundsätzlich das für das Mutterunternehmen geltende Bilanzierungsrecht maßgebend ist (vgl. § 300 Abs. 2 HGB), ergäbe sich somit ein Vorrang der HGB-Regelung vor der GemHVO-Doppik, deren Regelung dann insoweit unwirksam wäre. Die empfehlen daher in der HGO selbst eine entsprechende Bestimmung bzw. eine Einschränkung des Verweises auf die §§ 300 – 309 HGB im Sinne des § 53 Satz 2 GemHVO-Doppik einzufügen. Diese müsste nicht nur den § 300 Abs. 2 HGB ausnehmen, sondern auch § 308 Abs. 2.

Auch wenn man die nunmehr vorgesehene textliche Ergänzung durch Hinweis auf die Zusammenfassung der Buchwerte neben dem Ausschluss der Neubewertungsmethode im Rahmen der Kapitalkonsolidierung auch in diesem Sinne verstehen könnte, empfehlen wir einen klarstellenden Hinweis auf beide Zielsetzungen der Ergänzung, um Missverständnisse auszuschließen.

§ 126 a HGO

Würde § 126 a Abs. 9 HGO-E in der Fassung des Entwurfs des Änderungsgesetzes so in Kraft treten, besteht aus unserer Sicht ein Widerspruch zum Hessischen OFFENSIV-Gesetz.

Nach § 2 b HessOffensivG gilt:

„(2) Soweit in diesem Gesetz oder in der Satzung nichts anders geregelt ist, gelten für die Anstalten öffentlichen Rechts die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend ...)

(3) In einer von der Vertretungskörperschaft zu beschließenden Satzung sind mindestens Regelungen zu treffen über

(...)

5. das für die Haushaltswirtschaft und das Rechnungswesen maßgebliche Recht.“

Grundsätzlich regelt nach dem OFFENSIV-Gesetz also die Satzung das für Haushalts- und Rechnungswesen der Anstalt geltende Recht. Dieses kann muss aber nicht zwingend bedeuten, dass darin die Anwendung des Gemeindehaushaltsrechts (VI. Teil der HGO, GemHVO-Doppik und GemKVO) bestimmt wird.

Nach § 126 a Abs. 9 Satz 1 HGO-E soll künftig aber der Jahresabschluss und der Lagebericht nach den für Großkapitalgesellschaften geltenden Bestimmungen des HGB erstellt werden. Die danach maßgebenden Regelungen des HGB, zumal derjenigen in der Fassung des BilMoG, weichen in Teilen deutlich von denen der GemHVO-Doppik ab. Dies gilt insbesondere bei der Bewertung von Rückstellungen. Die Vorschrift des § 126 a ist im Entwurf nicht als disponibel ausgestaltet, das heißt, die Satzung kann nicht davon Abweichendes bestimmen. Täte sie das, würde dies insoweit zur Nichtigkeit der betreffenden Satzungsregelung führen.

Nicht nachzuvollziehen ist, warum laut Abs. 6 Ziff. 4 der Verwaltungsrat unter anderem über die Bestellung des Abschlussprüfers entscheidet, wenn doch ausgehend von Abs. 9 Satz 2 das für die Gemeinde zuständige Rechnungsprüfungsamt den Jahresabschluss und den Lagebericht der Anstalt zu prüfen hat.

Die Regelung in Abs. 10 gibt der Gemeinde grundsätzlich die Möglichkeit in der Anstaltsatzung z. B. die Genehmigungsfreiheit von Kreditaufnahmen und Verpflichtungsermächtigungen festzulegen und / oder weitere aufsichtsbehördliche Vorbehalte auszuschließen. Da bei einer Anstalt des öffentlich Rechts letztlich doch wiederum die Gemeinde als Gewährträger für deren Verbindlichkeiten haftet, hätte die Kommunalaufsicht insoweit – abgesehen von den Allgemeinen Regelungen über die staatliche Aufsicht – keine wirksame Möglichkeit die Anstalt und damit die kommunale Ebene insgesamt dabei zu unterstützen, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu erhalten bzw. zurückzugewinnen.

Im Übrigen müsste Abs. 11 lauten: „... wie die Gemeinde, wenn sie aufgrund ...“.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen und Kritikpunkte im weiteren Verfahren Berücksichtigung finden und nehmen gerne an der mündlichen Anhörung teil.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Jan Hilligardt
Geschäftsführender Direktor

ovag Energie AG Postfach 10 07 63 61147 Friedberg

Hessischer Landtag
Herrn Horst Klee
Vorsitzender des Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Dipl.-Finanzwirt
Rainer Schwarz
Vorstand

Datum 01.08.2011

Vorab per E-Mail

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf Drucksache 18/4031

Sehr geehrter Herr Klee,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Teilnahme an der schriftlichen Anhörung zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und anderer Gesetze, die wir gerne mit nachfolgender Stellungnahme wahrnehmen:

Zu Art. 1 Änderung der HGO

Nr. 39

In dem neuen § 112 Abs. 7 Satz 1 schlagen wir vor, das Wort „zusammengefasst“ durch „konsolidiert“ zu ersetzen, da eine reine Zusammenfassung nicht zu einem Informationsmehrwert führt.

Zu Art. 4 Änderung des KGG

§ 9 Abs. 2 Nr. 7 KGG sollte um die Worte „und des Ausscheidens von Verbandsmitgliedern“ ergänzt werden.

Wenn die Kündigung erleichtert wird, wie der Gesetzentwurf den neuen § 21 Abs. 2 Satz 2 es vorsieht, so ist es wichtig, dass die Verbandssatzung nicht nur - wie § 9 Abs. 2 Nr. 7 es bereits vorsieht - die Abwicklung im Fall der Auflösung des Zweckverbands regelt, sondern auch dass sie die Abwicklung bei Ausscheiden von Verbandsmitgliedern regelt. Dies erscheint notwendig, da das Gesetz hierfür keine Regelung bereit stellt und auch die finanziellen Verhältnisse und öffentlichen Aufgaben der Zweckverbände höchst unterschiedlich sind. Im Rahmen der finanziellen Abwicklung kann bei Vorhandensein von Vermögen eine Abfindung vorgesehen oder auch mit Rücksicht auf die öffentlichen Aufgaben des Zweckverbands ausgeschlossen werden (das Bestehen eines Anspruchs auf eine Abfindung bei Ausscheiden aus einem Zweckverband wird in der Literatur grundsätzlich verneint: Spannowsky, DÖV 1993, 600/606; Luppert, Jürgen, Der Kommunale Zweckverband, 2000, S. 150 ff.). Ebenso wichtig ist es als Teil der Abwicklung die Verpflichtung zum Ausgleich von vorhandenen Schulden und die Haftung für Verbindlichkeiten aus langfristigen Verträgen zu regeln, die bereits vor Ausscheiden des Verbandsmitglieds auch in dessen Interesse, z. B. für Leistungen in seinem Gebiet, begründet wurden, jedoch erst nach seinem Ausscheiden sukzessiv über viele Jahre fällig werden können.

Nr. 1 Neufassung von § 21**a) Neufassung von Abs. 1 Satz 1 und 2**

- aa) Wir schlagen vor in der Neufassung von Abs. 1 Satz 1 nach dem Wort „Dritteln“ die Worte „der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Versammlung“ einzufügen.

Andernfalls ist nicht klar, ob sich das Mehrheitserfordernis von zwei Dritteln auf die abgegebenen Stimmen oder die satzungsmäßige Stimmenzahl bezieht.

- bb) Wir schlagen die Neufassung von Abs. 1 Satz 2 wie folgt abzuändern:

„Für die Änderung wichtiger Bestimmungen der Verbandssatzung kann die Verbandssatzung eine größere Mehrheit und die Notwendigkeit der Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder vorschreiben.“

Im Anschluss hieran sollten folgende beiden Sätze eingefügt werden:

„Die Änderung eines von Satz 1 abweichenden Mehrheitserfordernisses in der Verbandssatzung bedarf einer Mehrheit in Höhe des zu ändernden Mehrheitserfordernisses. Die Abschaffung eines Zustimmungserfordernisses nach Satz 2 in der Verbandssatzung bedarf der Zustimmung der betroffenen Verbandsmitglieder.“

Die Neufassung von § 21 Abs. 1 Satz 1 2. Halbsatz KGG sieht vor, dass sonstige Änderungen der Verbandssatzung der einfachen Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Versammlung bedürfen, erlaubt jedoch anders als die bisherige Regelung nicht die Festlegung anderer Mehrheitserfordernisse durch die Verbandssatzung.

Nach dem Neufassungsvorschlag des Gesetzentwurfs für § 21 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 KGG wäre im Ergebnis jede Änderung der Verbandssatzung mit einfacher Mehrheit möglich. Zwar belässt Satz 1 ausdrücklich die Möglichkeit andere und damit auch höhere Mehrheitserfordernisse für die durch den Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern oder die Änderung der Verbandssatzung bedingten Änderungen der Verbandssatzung sowie die Auflösung des Zweckverbands zu bestimmen und räumt in Satz 2 die Möglichkeit ein, die Notwendigkeit der Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder vorzuschreiben. Der Neufassungsvorschlag eröffnet jedoch die Option in einem ersten Schritt das qualifizierte Mehrheitserfordernis in der Verbandssatzung durch ein einfaches Mehrheitserfordernis zu ersetzen, was nach Satz 1 1. Halbsatz mit der zwingend vorgeschriebenen einfachen Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl möglich ist. Auch das etwaige satzungsmäßige Erfordernis der Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder kann mit einfacher Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl gestrichen werden. Sodann kann in einem zweiten Schritt die Sachentscheidung mit einfacher Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl getroffen werden. Diese Regelung erscheint in sich widersprüchlich und sollte dahingehend geändert werden, dass qualifizierte Mehrheitserfordernisse in der Verbandssatzung nur mit einer entsprechend qualifizierten Mehrheit geändert werden können. Auch ein Zustimmungsvorbehalt zu Gunsten einzelner oder aller Verbandsmitglieder sollte nur mit Zustimmung der betroffenen Verbandsmitglieder beseitigt werden können.

Für bestimmte wichtige Gegenstände haben die Mitglieder mancher Zweckverbände bewusst qualifizierte Mehrheitserfordernisse und Zustimmungsvorbehalte zu Gunsten von

Verbandsmitgliedern in die Verbandssatzung aufgenommen. Dies betrifft zum einen die in § 21 Abs. 1 Satz 1 angesprochenen Fälle des Beitritts und des Ausscheidens von Verbandsmitgliedern, der Änderung der Verbandsaufgaben und der Auflösung des Zweckverbands. Zum andern sichern qualifizierte Mehrheitserfordernisse aber auch den Bestand bestimmter besonders wichtiger Regelungen der Verbandssatzung, die wesentliche Grundlage für den Beitritt waren, wie z. B. solche über die Sitz- und Stimmverteilung (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 KGG), den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben (§ 9 Abs. 2 Nr. 6 KGG), die Vermögensanteile der einzelnen Verbandsmitglieder, die Veräußerung von wesentlichen Teilen des Verbandsvermögens, insbesondere von Geschäftsanteilen an Unternehmen. Die genannten qualifizierten Mehrheitserfordernisse für wichtige Angelegenheiten in der Verbandssatzung stellen eine wesentliche Grundlage der Zusammenarbeit dar. Sie dienen dazu die gemeinsamen öffentlichen Aufgaben langfristig zuverlässig erfüllen zu können. Zudem sichern sie das legitime Interesse der Minderheit, dass bestimmte wesentliche Satzungsbestimmungen nicht zu ihrem Nachteil verändert werden können.

Dies ist insbesondere im Bereich der Energieversorgung, der Fernwasserversorgung, aber auch der örtlichen Wasserversorgung, im Abwasserbereich und im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs der Fall. In allen diesen wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge sind erhebliche Investitionen in mehrstelliger Millionenhöhe getätigt worden, die sich nur langfristig amortisieren, so dass ein öffentliches Interesse an der dauerhaften Funktionsfähigkeit des Zweckverbands besteht. Dieses Interesse wird gefährdet, wenn mit einfacher Mehrheit

- der Beitritt weiterer u. U. nicht leistungsfähiger Mitglieder beschlossen werden kann (die Verpflichtung der Mitglieder eines Zweckverbands zur Zahlung von Umlagen zur Deckung des Finanzbedarfs ist der Höhe nach nicht begrenzt, vgl. § 9 Abs. 2 Nr. 6 KGG),
- die Veräußerung von wesentlichen Teilen des Verbandsvermögens, insbesondere von Geschäftsanteilen an Unternehmen beschlossen werden kann oder
- das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern oder die Änderung der Verbandsaufgaben sowie die Auflösung des Zweckverbands beschlossen werden kann und dies hohe Abfindungszahlungen sowie die Auflösung wirtschaftlicher Infrastruktureinheiten nach sich zieht.

Es verstößt jedoch auch gegen die berechtigten Interessen der Minderheit, wenn eine einfache Mehrheit zu ihrem Nachteil die Sitz- und Stimmverteilung (§ 9 Abs. 2 Nr. 4 KGG), den Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben (§ 9 Abs. 2 Nr. 6 KGG) oder die Vermögensanteile der einzelnen Verbandsmitglieder ändert.

Auch das Gesellschaftsrecht sieht im Interesse des Schutzes der einzelnen Gesellschafter erhöhte Mehrheitserfordernisse von drei Vierteln der abgegebenen Stimmen für

- die Änderung der Satzung (§ 179 Abs. 2 Satz 1 AktG, § 53 Abs. 2 Satz 1 GmbHG),
- die Auflösung der Gesellschaft (§ 262 Abs. 1 Nr. 2 AktG, § 60 Abs. 1 Nr. 2 GmbHG).

Zumindest für die Änderung von wichtigen Bestimmungen der Verbandssatzung sollte daher die Gestaltungsfreiheit erhalten bleiben, qualifizierte Mehrheitserfordernisse für die Änderung der Verbandssatzung aufzustellen.

b) Einfügung eines neuen Satzes nach Satz 1

Wir schlagen vor, den nach Satz 1 neu eingefügten Satz um folgenden Halbsatz zu ergänzen:

„; eine Teilkündigung ist ausgeschlossen.“

Weiter schlagen wir vor nach dem neuen Satz 3 (und bisheriger Satz 2) folgenden Satz 4 zu ergänzen:

„Scheidet ein Verbandsmitglied aus dem Zweckverband aus, so wächst sein Anteil am Zweckverbandsvermögen den übrigen Verbandsmitgliedern zu.“

Der Gesetzentwurf regelt nicht, ob das Kündigungsrecht auch nur für einen Teil der an den Zweckverband übertragenen Aufgaben ausgeübt werden kann, z. B. nur für den Bereich Energie, unter Verbleib im Zweckverband für den Bereich Verkehr. Es ist jedoch auch nicht ersichtlich, dass eine Teilkündigung ausgeschlossen sein soll, so dass eine solche als zulässig angesehen werden könnte. Negativ für einen Zweckverband wäre es, wenn ein Verbandsmitglied für einen gewinnbringenden Bereich kündigt, sich eine Abfindung hierfür auszahlen lässt und mit dem verlustbringenden Bereich im Zweckverband verbleibt. Hierdurch würde die finanzielle Lage des Zweckverbands verschlechtert und den verbleibenden Verbandsmitgliedern würden infolge der der Höhe nach nicht begrenzten Verpflichtung der Verbandsmitglieder zur Zahlung von Umlagen Risiken auferlegt, die nicht Grundlage des Zusammenschlusses waren. Unbillig wäre es auch, wenn im Fall einer Teilkündigung ein Verbandsmitglied einen Verlustbereich im Zweckverband belässt, um unter Nutzung der auf die Vermögensanteile der anderen Mitglieder entfallenden Gewinne weiter von einem steuerlichen Querverbund zu profitieren zu können. Die Möglichkeit einer Teilkündigung könnte zu einem unerwünschten Picken von Rosinen führen und erscheint für die übrigen Verbandsmitglieder nicht zumutbar. Sie sollte daher gesetzlich ausgeschlossen werden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs sollte klargestellt werden, dass auch die Energieversorgung zu den Aufgaben gehört, die überwiegend auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen, mit der Folge, dass die erleichterte Kündigungsmöglichkeit nicht gilt. Ebenso wie in der Wasserversorgung und im Abwasserbereich sind für die Energieversorgung dauerhafte Infrastrukturen geschaffen worden, die nicht einseitig zerschlagen werden dürfen. So hat etwa der Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe im Landkreis Gießen, im Vogelsbergkreis und im Wetteraukreis im Laufe seiner fast 100-jährigen Geschichte ein Stromversorgungsnetz aufgebaut, mit dem eine geografische Fläche versorgt wird, die fast der Größe des Saarlands entspricht. Es ist höchstrichterlich festgestellt worden, dass die Energieversorgung eine typische, die Existenz sichernde Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge ist (BVerfG, NJW 1984, 1872/1873; BVerfG, NJW 1990, 1783; BGH, NJW 1996, 3409/3411). Die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch kommunale Träger ist weiterhin erforderlich. Zum einen bieten diese eine besondere Gewähr dafür, die Energieversorgungsnetze als natürliche Monopole sachgerecht betrieben und ausgebaut werden und so insbesondere der zur Ermöglichung der Energiewende nötige Netzausbau zum Anschluss von EEG-Anlagen stattfindet. Zum anderen sind sie ein notwendiger Marktteilnehmer, um zumindest für einen gewissen Wettbewerb zu sorgen, da nach den Feststellungen des Bundeskartellamts auf dem Markt für die Erzeugung und den erstmaligen Absatz von Strom sowie auf dem Markt für leistungsgemessene Kunden immer noch ein marktbeherrschendes Duopol von RWE und E.ON besteht (Beschluss v. 30.04.2011, Az. B8 – 109/09). Daher sollte die Kündigung der Mitgliedschaft in Zweckverbänden mit der Aufgabe der Energieversorgung auf das Vorliegen eines wichtigen Grund beschränkt bleiben.

Ferner sollte das Gesetz für den Fall einer Kündigung klarstellen, dass der Anteil des Ausscheidenden am Gesellschaftsvermögen den übrigen Verbandsmitgliedern zuwächst. Diese Regelung entspricht § 738 Abs. 1 Satz 1 BGB für die Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Sie erscheint auch für den Zweckverband sachgerecht, um die Zerschlagung von organisatorischen und wirtschaftlichen Einheiten zu vermeiden. Die finanzielle Abwicklung sollte dagegen der Regelung durch die Verbandssatzung (s. o.) überlassen bleiben.

Nr. 2

Wir begrüßen die Einführung der Möglichkeit eines Formwechsels für Zweckverbände, die wir bereits in einer Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 06.07.2004 – Drucksache 16/2453 – vorgeschlagen hatten.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Stellungnahme und der unterbreiteten Vorschläge.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Schwarz
ovag Energie AG



Dr. Martina Faber

Der Oberbürgermeister
Jochen Partsch

Postfach 11 10 61
64225 Darmstadt

Wissenschaftsstadt
Darmstadt



Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

01.08.11

Der Oberbürgermeister
Jochen Partsch

Neues Rathaus am Lulsenplatz
Lulsenplatz 5 A
64283 Darmstadt
Telefon: 06151 13-2201 - 04
Telefax: 06151 13-2205
Internet: <http://www.darmstadt.de>
E-mail: oberbuergemeister@darmstadt.de

Datum:
27. Juli 2011

**Änderung der Hessischen Gemeindeordnung;
hier: Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem
Gesetzentwurf Drucks. 18/4031**

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich die Gelegenheit wahr, zu dem vorgelegten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Ich möchte dabei den Schwerpunkt darauf legen, was aus Sicht der Wissenschaftsstadt Darmstadt noch zusätzlich Inhalt des Gesetzentwurfes zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung werden sollte.

1. § 51 Nr. 11 HGO

Der vorliegende Gesetzentwurf hat die Vorschrift des § 51 Nr. 11 HGO unverändert gelassen.

Bekanntermaßen gibt es unterschiedliche Auffassungen zu der Frage, ob unter den Begriff der Beteiligungen in § 51 Nr. 11 HGO nur die unmittelbaren Beteiligungen fallen oder ob hiervon auch mittelbare Beteiligungen erfasst werden. Die hiesige Aufsichtsbehörde, das Regierungspräsidium Darmstadt, vertritt letztere Auffassung, was dazu führt, dass eine Gremienbefassung beispielsweise auch wegen einer Beteiligung im 7. Grad mit einer Beteiligungsquote von 5 % erforderlich ist, obwohl in dieser Konstellation nennenswerte Einflussmöglichkeiten der Stadt auf die Gesellschaft kaum noch gegeben sind.

Andere Aufsichtsbehörden handhaben diese Fragestellung anders, weshalb einige Städte derartige Beteiligungen ihren Gremien gar nicht zur Entscheidung vorlegen. Ich bin der Auffassung, dass hier landesweit Rechtsklarheit und Rechtssicherheit geschaffen werden sollte.



In der Auslegung der hiesigen Aufsichtsbehörde wirkt sich die Vorschrift des § 51 Nr. 11 HGO äußerst hinderlich auf den Tätigkeitsbereich von kommunalen Energieversorgungsunternehmen aus. Die in kommunaler Hand befindlichen Energieversorgungsunternehmen benötigen einen größeren Freiraum, um sich im energiewirtschaftlichen Umfeld behaupten zu können. Das ist zwischenzeitlich allgemeine Erkenntnis. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf ein vom nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministerium eingeholtes Gutachten von Professor Dr. Martin Burgi zum dortigen Gemeindefinanzrecht, das im Januar vorgestellt worden ist und eine Ausweitung des zulässigen Tätigkeitsbereichs von kommunalen Energieversorgungsunternehmen vorschlägt.

Die mit dieser Vorschrift verbundene Einschränkung der unternehmerischen Betätigung möchte ich am Beispiel der HEAG Süd Hessische Energie AG (HSE), an der die Stadt über ihre Holding, die HEAG, mit 50,33 % mittelbar beteiligt ist, näher erläutern.

Die HSE verfolgt – im Einklang mit den bekannt gewordenen Intentionen der Hessischen Landesregierung – das strategische Ziel, den Anteil an eigenerzeugtem Strom signifikant zu steigern. Hierbei hat der Ausbau von Erzeugungskapazitäten aus regenerativen Energien eine besondere Bedeutung. Bis zum Jahr 2015 sollen ca. 20 % des Stromabsatzes regenerativ durch eigene Anlagen erzeugt werden. Zur Realisierung dieses Ziels hat die HSE ein umfangreiches Investitionsprogramm beschlossen und wird hierfür insgesamt 400 Mio. EUR an eigenen Mitteln für den Aufbau eines Erzeugungsportfolios aus regenerativen Energien zur Verfügung stellen.

Schwerpunkt innerhalb dieses Portfolios wird der Bereich der Wind-Onshore- und Offshore-Technologie sein. Hier wird die HSE sowohl regional als auch überregional bei Vorliegen der technischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen Beteiligungen eingehen oder Unternehmen gründen. Neben der Windenergie wird das regenerative Erzeugungsportfolio auch Photovoltaik, Solarthermie, Biomasse- und Geothermiekraftwerke umfassen.

Der Anbietermarkt für regenerative Projekte ist heterogen strukturiert. Neben einer Vielzahl kleinerer Projektentwickler sind etablierte Großunternehmen am Markt vertreten, die einer zunehmenden und vielschichtigen Käufer- bzw. Bieterstruktur gegenüberstehen. Neben Energieversorgern und Finanzinvestoren, die sich nach den Schwierigkeiten innerhalb der eingeschränkt funktionierenden Kapitalmärkte wieder auf reale Anlagenwerte fokussieren, zeigen zunehmend auch Industrie-, Logistik- und Handelsunternehmen Interesse an erneuerbaren Erzeugungsanlagen zur Reduzierung bzw. Kompensation ihres CO₂-Ausstosses.

Bedingt durch diese Einflussgrößen hat der Wettbewerb um attraktive Projekte zur regenerativen Energieerzeugung erheblich zugenommen. Im Rahmen der Projektangebotsfragen ist zunehmend ein zeitnahe und verbindliches Handeln zwingende Voraussetzung für eine weitergehende Berücksichtigung in den jeweiligen Transaktionen. Insbesondere bei Bieterverfahren werden enge Zeitfenster von nur wenigen Wochen zur Prüfung der Unterlagen bis zu Abgabe von Angeboten ohne Gremienvorbehalt vorausgesetzt. Die HSE ist kürzlich bei dem Verkaufsangebot eines Windparkportfolios nicht berücksichtigt worden, weil sie ohne die erforderliche Zustimmung nach § 51 Nr. 11 HGO kein verbindliches Angebot abgeben konnte.

Es ist daher zwingend notwendig, in M & A-Prozessen neben einer zügigen Projektprüfung und Bewertung kurzfristig verbindliche Angebote ohne Zustimmung von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung abgeben zu können, um sich gegen die anderen Marktteilnehmer beim Erwerb attraktiver Projekte erfolgreich durchsetzen zu können.

Die Zustimmung der städtischen Gremien ist innerhalb der Zeit, in der Angebote verbindlich angenommen werden können, im Regelfall nicht zu erreichen, insbesondere auch im Hinblick auf Sitzungspausen der städtischen Gremien im Januar, Juli, August (Sommerferien) und November (Haushaltsberatungen). Eine Entscheidungsdelegation auf den Haupt- und Finanzausschuss ist nach der derzeitigen Fassung der §§ 62 Abs. 1, 51 Nr. 11 HGO unzulässig und würde in der Sache nicht weiterhelfen, da auch der Ausschuss im Regelfall nicht rechtzeitig tagen kann und eine vorherige Magistratsbefassung voraussetzt.

Zur Problemlösung bestehen aus meiner Sicht folgende Möglichkeiten:

- a) Der Geltungsbereich des § 51 Nr. 11 HGO könnte auf **wesentliche oder wichtige** Beteiligungen eingeschränkt werden. Dann obliegt es jeder Gemeinde selbst, zu entscheiden, welche Beteiligungen der Entscheidung der Gemeindevertretung zugeführt werden. Mit einer solchen Gesetzesänderung würde an die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 2 HGO angeknüpft.

Allerdings sollten unmittelbare Beteiligungen wegen ihrer Bedeutung für die Kommunen ausnahmslos der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung unterliegen. Es würde genügen, die Einschränkung der Wesentlichkeit auf die mittelbaren Beteiligungen zu erstrecken.

Für unwesentliche mittelbare Beteiligungen, die nicht dem Zustimmungserfordernis der Gemeindevertretung unterliegen, könnte die Entscheidungskompetenz dem Gemeindevorstand, der in der Regel wöchentlich tagt, zugewiesen werden.

- b) Im Falle einer solchen Änderung des § 51 Nr. 11 HGO müsste auch § 121 Abs. 6 Satz 1 HGO entsprechend geändert werden. Es ergibt keinen Sinn, für bedeutungslose mittelbare Beteiligungen mit unerheblichem finanziellen Volumen eine Markterkundung durchführen und die Gemeindevertretung unterrichten zu müssen. Die Vorschrift verursacht insoweit unnötige Kosten und einen nicht zu vertretenden Bürokratismus.
- c) Sollte eine derartige Änderung des § 51 Nr. 11 HGO realisierbar sein, könnte es sich empfehlen, den Gemeinden durch Erlass eine Entscheidungshilfe für die Einstufung zu geben, wann eine wesentliche mittelbare Beteiligung vorliegt.

Folgende Faktoren könnten für eine zu definierende Erheblichkeitsschwelle bedeutsam sein:

- Investitionsbetrag für mittelbare Beteiligungen, der mit einem bestimmten Prozentsatz bezogen auf das Gesamthaushaltsvolumen der Gemeinde festzulegen ist.

- Prozentualer mittelbarer Anteil an der Gesellschaft (z.B. bis zu 20 % in Anlehnung an § 123 Abs. 1 HGO)
 - Grad der Beteiligung (z.B. mittelbare Beteiligungen ab dem 3. Grad sind zustimmungsfrei).
- d) Ich rege außerdem an, in § 62 HGO die Möglichkeit zu eröffnen, Entscheidungen über wesentliche mittelbare Beteiligungen auf den Haupt- und Finanzausschuss, der Pflichtausschuss ist, übertragen zu können. Er kann, wenn Eile geboten ist, aufgrund seiner geringeren Mitgliederzahl schneller als die Gemeindevertretung in einer Sondersitzung zusammentreten.

2. § 70 Abs. 1 HGO

Die Ausübung der Geschäftsverteilungskompetenz des Bürgermeisters gemäß § 70 Abs. 1 HGO führt in der Praxis immer wieder dann zu rechtlichen Auseinandersetzungen, wenn der Beigeordnete meint, er habe zu wenig Arbeitsgebiete oder solche mit zu geringer politischer Bedeutung erhalten. Streitig ist, wer bei Klagen oder vorläufigen Rechtsschutzverfahren, die der Beigeordnete deswegen anstrengt, passiv legitimiert ist. Nach der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 10.03.1983 – I TH 64/82 – ist dies der Magistrat und nicht der Bürgermeister. Eine Begründung dafür findet sich in den Entscheidungsgründen allerdings nicht. Eine Zuständigkeit des Magistrats steht im Widerspruch zur ausschließlichen Geschäftsverteilungskompetenz des Bürgermeisters. Seine Stellung, die nach den verschiedenen HGO-Novellen in den letzten Jahre gerade gestärkt werden sollte, würde ausgehöhlt. Zu fragen ist auch, was passieren würde, wenn das Gericht den Magistrat verurteilen würde, den Beigeordneten erneut – unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts – in der Geschäftsverteilung zu bescheiden. Der Magistrat könnte diese Verpflichtung nicht umsetzen, weil die alleinige Befugnis zur Geschäftsverteilung nach der Gemeindeordnung bei dem Bürgermeister liegt.

Offenbar aus diesen Überlegungen heraus hat das Verwaltungsgericht Darmstadt mit Beschluss vom 22.05.1990 – III/V G 441/90 – entschieden, dass bei einem Streit um die Grenzen der Geschäftsverteilungskompetenz eines Bürgermeisters dieser passiv legitimiert sei. Dies hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 05.07.1990 – 1 TG 1780/90 – aber nicht mitgetragen. Das hat das Verwaltungsgericht Darmstadt jedoch nicht gehindert, mit Beschluss vom 04.09.1997 – 3 G 1051/97 (2) – der damaligen Oberbürgermeisterin von Rüsselsheim die Passivlegitimation in einem von der Bürgermeisterin gegen sie betriebenen Verwaltungsstreitverfahren wegen der Dezernatsverteilung zuzuerkennen. Daran hat das Gericht auch in seiner Entscheidung vom 19.02.2004 – 3 G 213/04 – festgehalten.

Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte daher, zumal eine Dezernatsverteilung keinen Verwaltungsakt, sondern eine innerorganisatorische, rein kommunalverfassungsrechtliche Maßnahme darstellt, in § 70 Abs. 1 HGO in Anlehnung an die Regelungen in § 63 Abs. 2 HGO klargestellt werden, dass ein Vorverfahren bei Einwendungen gegen Geschäftsverteilungsmaßnahmen nicht

stattfindet und im verwaltungsgerichtlichen Verfahren der Bürgermeister und der Beigeordnete die Stellung von Verfahrensbeteiligten haben.

3. § 121 Abs. 6 HGO

Die nach § 121 Abs. 6 geforderte Marktanalyse und Anhörung der wirtschaftlichen Verbände ist nach dem Gesetzeswortlaut bei jeder unmittelbaren und mittelbaren Beteiligung durchzuführen. Das bedeutet, dass die Markterkundung und Anhörung auch für gesetzlich liberalisierte Tätigkeiten (Strom und Gas) gilt. Diese sollten nach der Intention des Gesetzgebers bei der Novellierung im Jahr 2005 aber gerade Bestandsschutz erhalten. Daher sollten auf diesen Bereich entfallende Beteiligungen ausgenommen werden.

4. § 121 Abs. 7 HGO

Nach § 121 Abs. 7 HGO haben die Gemeinden mindestens einmal in der Wahlzeit zu prüfen, inwieweit ihre wirtschaftliche Betätigung noch die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllt und inwieweit die Tätigkeiten privaten Dritten übertragen werden können.

Dieser Gesetzeswortlaut geht nach meiner Auffassung viel zu weit.

Die Stadt Darmstadt ist beispielsweise über die HEAG und die HSE mit einem geringfügigen Anteil (5,03 %) mittelbar an den Stadtwerken Langen beteiligt. Die Beteiligungen der Stadtwerke Langen sind damit für die Stadt ebenfalls Beteiligungen, allerdings in der x-ten Stufe mit marginalem Prozentsatz. Gleichwohl müssten auch sie nach dem Gesetzeswortlaut überprüft werden, obwohl die Stadt dort keinen Einfluss hat und damit keine Tätigkeiten, die diese weit entfernten Unternehmen ausüben, an private Dritte übertragen kann.

Der Gesetzeswortlaut ist daher einzuschränken. Denkbar wäre z.B., an § 123 a Abs. 1 Satz 1 HGO n.F. anzuknüpfen und die Prüfpflicht auf Unternehmen mit der dort aufgeführten Beteiligungsquote zu beschränken. In diesem Zusammenhang begrüße ich die Klarstellung in § 123 a Abs. 1 Satz 1 HGO n.F. wonach mit „Unternehmen“ auch die mittelbaren Beteiligungen gemeint sind.

Im Übrigen berücksichtigt der Gesetzentwurf die von der Wissenschaftsstadt Darmstadt schon früher vorgebrachten Anregungen zu Änderungen und Klarstellungen in § 122 Abs. 5 und in § 123 Abs. 1 HGO.

Freundliche Grüße



Jochen Partsch
Oberbürgermeister



**Verband kommunaler
Unternehmen e.V.**

Landesgruppe Hessen

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden

Fon +49(0)611.1702-28

Vorsitzender:
Dr. Constantin H.
Alsheimer

Geschäftsführer:
Dr. Jürgen Burkert
Email burkert@vku.de

Stellungnahme

**des Verbandes kommunaler Unternehmen (VKU) -
Landesgruppe Hessen**

zum

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein
Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung
und anderer Gesetze - Drucks. 18/4031**

Wiesbaden, den 29.07.2011

I. Einleitung

Der VKU vertritt in Hessen 125 kommunalwirtschaftliche Unternehmen mit den Sparten Energie, Wasser, Entsorgung und Breitbandtelekommunikation.

Kommunalwirtschaftliche Unternehmen bieten ihre umfangreichen Dienstleistungen sicher, umweltverträglich und preisgünstig an. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung. Mit den ca. 20.000 Beschäftigten in Hessen erwirtschafteten die VKU-Mitgliedsunternehmen 2009 über alle Sparten hinweg Umsatzerlöse in Höhe von mehr als 8.3 Mrd. Euro. Die Investitionen beliefen sich auf 668 Mio. Euro. Der ganz überwiegende Teil davon fließt in Form von Aufträgen an Unternehmen in der Region.

Der VKU begrüßt, dass die Fraktionen der CDU und der FDP für kommunale Unternehmen maßgebliche Gesetze wie die Gemeindeordnung, das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und das Eigenbetriebsgesetz modernisieren möchten. In einigen Details kann der VKU den Änderungsvorschlägen zustimmen. Allerdings vermissen wir im Entwurf zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) vor allem eine klare Bezugnahme auf die Ziele des hessischen Energiegipfels und auf das neue Energiekonzept der Bundesregierung.

Die bisherigen Investitionshindernisse, welche die Hessische Gemeindeordnung für kommunale Energieversorgungsunternehmen aufstellt, insbesondere die strenge Subsidiaritätsklausel des § 121 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGO, müssen jetzt abgebaut werden, damit die Stadtwerke mit vollem Einsatz den Umbau des Energiesystems unterstützen können.

Zudem müssen die Marktzugangsbedingungen für kommunale Unternehmen, die in Breitbandtelekommunikationsnetze investieren wollen, erleichtert werden. „Mehr Breitband in Hessen“ - das ist eine Initiative der Landesregierung und gesellschaftlicher Konsens! Aber auch hier stellen die Gemeindeordnung und vor allem die strenge Subsidiaritätsklausel ein unnötiges, aber ganz erhebliches Hindernis für das wirtschaftliche Engagement der Gemeinden dar.

Nachfolgend erläutern wir, welche konkreten Anpassungen der Gemeindeordnung notwendig sind, um die Rahmenbedingungen für kommunale Unternehmen in den Bereichen der Energieversorgung und der Breitbandtelekommunikation zu erleichtern. Ebenso nehmen wir Stellung zu den konkreten Änderungsvorschlägen zur Gemeindeordnung, zum Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit und zum Eigenbetriebsgesetz.

II. Artikel 1 - Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

1) Zeitgemäße Rahmenbedingungen für kommunale Energieversorgungsunternehmen schaffen!

Deutschland steht vor einem grundlegenden Umbau seiner Energieversorgung. Der Bundestag und der Bundesrat haben vor kurzem erst ein neues Energiekonzept beschlossen und die Grundsatzentscheidung getroffen, den Ausbau erneuerbarer Energien zu beschleunigen, die Stromnetze zu modernisieren und die Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen zu erhöhen. Damit eine zuverlässige Energieversorgung, stabile Energiekosten und die Einhaltung der Klimaschutzziele gewährleistet werden können, müssen Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien zügig und unbürokratisch geplant und zugelassen werden. Das Gleiche gilt für Energiespeicher und für moderne hocheffiziente Gas- und Kohlekraftwerke, die zur Integration der erneuerbaren Energien gebraucht werden. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, ein Kraftwerksförderprogramm für kleine und mittelständische Energieerzeuger aufzulegen und zudem die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung zu verstärken.

Auch die Diskussionen im Rahmen des Hessischen Energiegipfels machen die Notwendigkeit einer beschleunigten Umsetzung der neuen Energiepolitik deutlich.

Beim Ausbau dezentraler Erzeugungskapazitäten für Strom aus erneuerbaren Energien oder aus Kraft-Wärme-Kopplung und der Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen sind die Stadtwerke ein wichtiger Partner. Die kommunalen Energieversorgungsunternehmen stehen längst bereit, um mit allen Kräften an der Modernisierung der Energielandschaft mitzuarbeiten und ihren Beitrag zu einer verlässlichen, bezahlbaren und umweltverträglichen Strom- und Wärmeversorgung sowie zur besseren Integration der erneuerbaren Energien zu leisten.

Gerade die Stadtwerke können vor Ort durch die Ausweitung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energien und aus Kraft-Wärme-Kopplung, den Ausbau der Stromnetze und der Speicherkapazitäten sowie durch das Angebot von Energieeffizienzdienstleistungen einen substantiellen Beitrag zur Energiewende leisten. Allein in Hessen planen die kommunalen Energieversorger in den Jahren 2011 - 2015 jährlich 400 Mio. Euro, d. h. insgesamt mindestens 2 Mrd. Euro, in den Ausbau der erneuerbaren Energien zu investieren. Bei zeitgemäßen landesrechtlichen Rahmenbedingungen können Stadtwerke dafür sorgen, dass die Wertschöpfung aus neuen wirtschaftlichen Aktivitäten tatsächlich auf lokaler Ebene stattfindet und dass neue Investitionen der Region zugute kommen.

Es ist daher dringend notwendig, die Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden insbesondere auf dem Gebiet der Energieversorgung spürbar zu erleichtern und die rechtlichen Beschränkungen für die unternehmerische Tätigkeit der kommunalen Energieversorger sowie die administrativen Belastungen

so weit wie möglich zu reduzieren. Nur so können Stadtwerke die für eine erfolgreiche Energiewende notwendigen Investitionen umsetzen.

2) Faire Bedingungen für die Breitbandtelekommunikation

Neben Erleichterungen der Voraussetzungen für die Betätigungen der Gemeinden im Bereich der Energieversorgung müssen auch im Bereich der Breitbandtelekommunikation die Vorgaben des Gemeindefinanzierungsrechts gelockert werden. Nur so kann das Ziel, die Breitbandversorgung in Deutschland sowohl in der Fläche als auch in ihrer Leistungsfähigkeit zu steigern, welches u. a. der Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2009 vorgibt, erreicht werden.

Die Versorgung des Raumes mit Breitbandkabel stärkt die Infrastruktur und kommt nicht nur Privatleuten, sondern auch den Wirtschaftsunternehmen zugute. Eine schnelle Internetanbindung ist ein bedeutender Wirtschaftsfaktor und ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen und Unternehmen aus allen Wirtschaftsbereichen. Da die heutige Kommunikation maßgeblich auf einer leistungsfähigen und schnellen Datenübertragung basiert, ist die Gewährleistung von Breitbandtelekommunikation heute als Teil der Daseinsvorsorge anzusehen.

Ohne kommunale Betätigung kann eine flächendeckende und nachhaltige Breitbandversorgung aber nicht zu erschwinglichen Preisen gewährleistet werden. Davon geht wohl auch das Hessische Wirtschaftsministerium aus, das im Rahmen der Initiative „Mehr Breitband in Hessen“ eine Unterversorgung ländlicher Regionen mit Breitbandanschlüssen festgestellt hat. Der Grund dafür liege darin, dass der wettbewerblich strukturierte Telekommunikationsmarkt bis jetzt noch nicht für ein flächendeckendes Breitband-Angebot gesorgt habe. Es fehle an einem finanziell tragfähigen Modell, auch die ländlichen Gebiete flächendeckend mit Breitbandanschlüssen zu versorgen. Gerade mit der Beteiligung der Kommunen und des Landes könne dieses Problem gelöst werden, so das Wirtschaftsministerium.

In anderen Worten heißt dies: Rein privaten Telekommunikationsunternehmen erscheint der Aufbau eines Breitbandnetzes in ländlichen Räumen regelmäßig nicht hinreichend lukrativ. Um diese aus Sicht privater Telekommunikationsunternehmen wirtschaftlich weniger attraktiven Gebiete sollen sich daher die Gemeinden kümmern. Diese faktische Beschränkung der kommunalen Unternehmen auf die Erbringung von Dienstleistungen auf Regionen, in denen vergleichsweise geringe Ertragsaussichten bestehen, stellt eine schwerwiegende Benachteiligung im Wettbewerb dar und muss durch faire Marktzugangsbedingungen ersetzt werden.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass in den nächsten Jahren mit einem stark ansteigenden Bedarf an leistungsfähiger Breitbandtelekommunikation zu rechnen ist. Treffen die allgemein diskutierten Zuwachsprognosen (aufgrund von Cloud Computing, Video on Demand, Anwendungen im Bereich Health Care etc.) nur halbwegs zu, sind aktuell hinreichende VDSL-Netze auf Kupfer-Basis spätestens

Ende des Jahrzehnts überlastet. Bandbreiten von 50 MBit/s, die heute kaum vorhanden sind, werden für die Anwendungen der nahen Zukunft nicht ausreichend sein. Deshalb sind Investitionen in hochbandbreitige Telekommunikationsinfrastrukturen mit Glasfaserkabeln zu ermöglichen. Kommunale Unternehmen können bei der Versorgung mit hochbandbreitigen Telekommunikationsinfrastrukturen sowohl in ländlichen als auch in Ballungsräumen eine bedeutende Rolle einnehmen.

Damit kommunale Unternehmen künftig unter wirtschaftlichen Bedingungen in die Breitbandversorgung investieren können, ist insbesondere eine Befreiung von der strengen Subsidiaritätsklausel in § 121 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 HGO erforderlich. Kommunale Unternehmen, die außerdem beabsichtigen, ländliche Regionen flächendeckend zu erschließen, können sich im Bereich der Breitbandversorgung mindestens ebenso gut und wirtschaftlich engagieren wie private Dritte. Die derzeitige strenge Subsidiaritätsklausel hat sich aber bei entsprechenden kommunalen Investitionsvorhaben immer wieder als Hindernis erwiesen: Der von dieser Klausel geforderte Vergleich der Leistungserbringung durch verschiedene Unternehmen ist in der Praxis kaum durchführbar. Damit führt die Subsidiaritätsklausel dazu, dass kommunale Unternehmen vom Grundsatz her nur in den ländlichen Regionen investieren dürfen, die für private Dritte nicht wirtschaftlich attraktiv sind.

Eine Beschränkung der kommunalen Unternehmen auf die wirtschaftlich weniger interessanten Regionen kommt aber schon aufgrund der Vorgabe des § 121 Abs. 8 HGO, einen Überschuss für den Gemeindehaushalt zu erwirtschaften, nicht in Betracht. Die strenge Subsidiaritätsklausel ist daher auch für den Bereich der Breitbandversorgung zu streichen.

3) Konkrete Änderungsvorschläge zur HGO

a) Ergänzung der Vorgaben zur wirtschaftlichen Betätigung in § 121 HGO

aa) Die Grundvoraussetzungen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung für die Bereiche der Energieversorgung und der Breitbandtelekommunikation sind wie folgt zu ergänzen:

Nach Absatz 1 S. 2 wird ein neuer Satz 3 eingefügt:

Die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung (Energieversorgung) sowie im Bereich der Breitbandtelekommunikation ist zulässig, wenn sie nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.

Der Vorschlag zum neuen Satz 3 orientiert sich an der Neufassung der Regelung zur Zulässigkeit der energiewirtschaftlichen Betätigung in § 107a der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalens. Die Aufnahme der Breitbandtelekommunikation in diesen Privilegierungsstatbestand ist geboten, da es sich in beiden Fällen um wichtige Daseinsvorsorgeleistungen handelt, die im Wettbewerb auf liberalisierten Märkten erbracht werden.

bb) Außerdem ist die Vorgabe des Absatzes 4, verbundene Nebentätigkeiten privaten Dritten zu übertragen, soweit dies nicht unwirtschaftlich ist, angesichts der Ausrichtung kommunaler Unternehmen in den Bereichen der Energieversorgung sowie der Breitbandtelekommunikation an den Geboten von Markt und Wettbewerb sachfremd und sollte zumindest für diese Bereiche gestrichen werden.

cc) Auch die überörtliche kommunalwirtschaftliche Betätigung in den gesetzlich liberalisierten Bereichen der Energieversorgung und der Breitbandtelekommunikation ist unter den einfacheren Voraussetzungen des Absatz 1 S. 3 vorbehaltlich der Angemessenheit der Betätigung zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde gem. Abs. 1 S. 1 Nr. 2 grundsätzlich möglich, es sei denn, dass im konkreten Einzelfall Vorgaben des Energiewirtschaftsgesetzes oder des Telekommunikationsgesetzes entgegenstehen.

Um klarzustellen, dass die kommunalwirtschaftliche Betätigung grundsätzlich auch außerhalb des Landes Hessen erfolgen kann, sollte § 121 Abs. 5 um die folgenden Sätze ergänzt werden:

Die Aufnahme einer wirtschaftlichen Betätigung auf ausländischen Märkten ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen des Absatzes 1 vorliegen. Die Aufnahme einer solchen Betätigung bedarf der Genehmigung.

Entsprechende Klarstellungen haben sich auch in den Gemeindeordnungen anderer Länder bewährt. Gerade für die wirtschaftliche Betätigung in der Energieversorgung ist es wichtig, klarzustellen, dass eine überörtliche wirtschaftliche Betätigung durchaus auch außerhalb des Landes Hessen oder der Bundesrepublik Deutschland erfolgen kann, soweit dies nach den Marktgegebenheiten geboten ist.

b) Aufnahme von mittelbaren Beteiligungen in den Beteiligungsbericht gem. dem Entwurf zu § 123a HGO

Gem. § 123a HGO in der aktuellen Fassung hat die Gemeinde jährlich einen Bericht über die Beteiligung an Unternehmen zu erstellen, an denen sie zu mindestens 20

Prozent beteiligt ist. Die Neufassung erstreckt diese Berichtspflicht auch auf mittelbare Beteiligungen.

Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 123a HGO führt zu einem erheblichen Mehraufwand für die betroffenen Gemeinden und Unternehmen und erfordert zusätzliche Personal- und Sachkapazitäten, ohne einen zusätzlichen Nutzen zu bewirken. Die Neuregelung ist daher abzulehnen.

c) Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (AöR)

Der Entwurf zu § 126a HGO sieht vor, dass Gemeinden künftig Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform der AöR errichten können. Diese Neuerung ist ausdrücklich zu begrüßen. Sinnvoll wäre es, klarzustellen, dass die AöR nicht nur von einer Gemeinde, sondern auch von mehreren Gemeinden errichtet werden kann.

d) Erleichterung bei der Anzeigepflicht

Gem. § 127a HGO sind wesentliche Änderungen der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs der Aufsichtsbehörde anzuzeigen.

Von dieser starren Informationspflicht sind bei der Betätigung der Gemeinde auf dem Gebiet der Energieversorgung und der Breitbandtelekommunikation aufgrund der Erfordernisse der Märkte Ausnahmen zuzulassen. Eine entsprechende Ergänzung der Vorschrift wäre daher wünschenswert.

e) Anpassung der ausschließlichen Zuständigkeiten des Gemeinderates gem. § 51 Nr. 10 HGO

Gem. § 51 Nr. 10 HGO obliegt dem Gemeinderat die ausschließliche Zuständigkeit für die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die für größere Teile der Gemeindebevölkerung von Bedeutung sind. Diese Vorschrift dürfte regelmäßig auch die Strom- und Gasstarife der Hessischen Eigenbetriebe betreffen.

Die Energieversorgung und insbesondere das Geschäft der Belieferung der Endkunden mit Strom und Gas unterliegen seit einigen Jahren dem Wettbewerb bei stetig steigendem Wettbewerbsdruck. Eigenbetriebe, die Endkunden mit Strom oder Gas versorgen, unterliegen ebenso wie private Anbieter den Anforderungen des Marktes und müssen daher flexibel auf die Marktentwicklung reagieren können. Ein langer Abstimmungsprozess über die Strom- und Gasstarife in den Gemeindegremien ist dagegen mit den Prozessen des Energieeinkaufs und -handels nicht in Einklang zu bringen. Damit Eigenbetriebe, die im Bereich der Strom- und Gaslieferung tätig

sind, nicht unnötig im Wettbewerb benachteiligt werden, sollte § 51 Nr. 10 HGO wie folgt gefasst werden:

„... 10. die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte bei Betätigungen, die nicht im Wettbewerb durchgeführt werden und die für größere Teile der Gemeindebevölkerung von Bedeutung sind, ...“

f) Ergänzung des § 19 HGO um Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes

Gem. § 19 Abs. 2 HGO können Gemeinden Satzungen über einen Anschluss- und Benutzungszwang aufstellen. Gerade für die Nutzung von Fernwärme stellt dies ein wichtiges Instrument dar.

§ 19 Abs. 2 HGO nennt in der aktuellen Fassung ausdrücklich die Möglichkeit, eine Satzung über einen Anschluss- und Benutzungszwang für Fernheizungen zu erlassen - allerdings nur bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses. Für Letzteres sind Gründe des Klimaschutzes oder „Gründe des Allgemeinwohls zur rationellen Verwendung von Energie“ vor den Verwaltungsgerichten bislang nicht anerkannt worden (Vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23.11.2005, AZ 8 C 14/04). Vielmehr musste die Lösung spezifischer lokaler Probleme im Vordergrund stehen.

Das Land Baden-Württemberg hat seine Gemeindeordnung daher entsprechend angepasst und lässt nun auch ausdrücklich Gründe des Klima- und Ressourcenschutzes für den Erlass von kommunalen Satzungen ausreichen. Auch die Gemeindeordnungen Sachsens und Schleswig-Holsteins lassen Satzungen aus Gründen des Umweltschutzes zu. Eine vergleichbare Formulierung findet sich in § 19 Abs. 2 HGO dagegen nicht, ist aber aus den oben genannten Gründen erforderlich.

Ob § 19 Abs. 2 HGO in Verbindung mit § 16 des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) eine geeignete Rechtsgrundlage bildet, um einen allgemeinen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung, das auch Bestandsgebäude erfasst und das neben erneuerbaren Energien im Sinne des EEWärmeG auch die Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung aus fossilen Energieträgern zulässt, kann nach dem gegenwärtigem Diskussionsstand nicht zweifellos festgestellt werden. (Eine ausführliche, ergebnisoffene Darstellung findet sich im Kommentar zum EEWärmeG von Müller/Oschmann/Wustlich, § 16 Rdn. 52-57.)

Auch das Gesetz zur Stärkung der klimagerechten Stadtentwicklung in den Gemeinden, mit welchem das Baugesetzbuch im Rahmen des neuen Energiekonzepts geändert worden ist, sieht nun vor, dass in Bebauungsplänen bei der Errichtung von Gebäuden der Anschluss an ein Fernwärmesystem oder die Nutzung anderer energieeffizienter Maßnahmen vorgeschrieben werden kann.

Die Frage, ob § 19 Abs. 2 HGO künftig auch einen Anschluss- und Benutzungszwang bei Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes vorsehen sollte, bleibt aber auch nach einer Anpassung des Baugesetzbuchs für die Bereiche relevant, in denen kein Bebauungsplan aufgestellt wird. Das betrifft z. B. den unbeplanten Innenbereich von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen.

Letztendlich bleibt eine Anpassung von § 19 Abs. 2 HGO damit auch in Zukunft weiterhin erforderlich. Die Tatsache, dass auch der Bundesgesetzgeber aus energie- und klimapolitischen Gründen in Bebauungsplänen künftig Festsetzungen zur Nutzung bestimmter Energieträger, insbesondere die Nutzung von Fernwärme, ermöglicht, sollte für den Landesgesetzgeber ebenfalls Motivation sein, es den Kommunen grundsätzlich zu ermöglichen, den Klima- und Ressourcenschutz beim Erlass von Satzungen zu ermöglichen.

III. Artikel 4 – Änderung des KGG

1) Satzungserleichterungen für Austritt und Auflösung (§ 21 KGG)

Der VKU begrüßt die Regelung und die dadurch gewonnene Vereinfachungsmöglichkeit zur Auflösung des Zweckverbandes und Austrittsmöglichkeiten aus dem Zweckverband. Der Zweckverband als Haupterscheinungsform der interkommunalen Zusammenarbeit wird durch diese Satzungserleichterung noch an Relevanz und Akzeptanz zunehmen. Teilweise wurde die Schwierigkeit der Auflösung bzw. des Austrittes als Hürde für den Eintritt bzw. die Gründung wahrgenommen. Dennoch bleibt zu berücksichtigen, dass gerade Zweckverbände in der Trinkwasserver- oder Abwasserbeseitigung aufgrund der Anlagenintensität und der hohen Investitionsvolumina auch einer gewissen zeitlichen (langfristigen) Absicherung sowie eines relativ konstanten Mitgliederbestandes bedürfen. Insoweit ist es zu begrüßen, dass eine als Leitlinie dienende Vorgabe im Gesetz gemacht wird, von der dann in der Satzung abgewichen werden kann.

Vor dem Hintergrund des zuletzt genannten Aspektes ist auch die in Satz 2 eingefügte ordentliche Kündigungsmöglichkeit mit der wichtigen Ausnahmeregelung sinnvoll. Für die Pflichtaufgaben der Wasserver- und Abwasserentsorgung darf eine einseitige ordentliche Kündigungsmöglichkeit mit einer kurzen Kündigungsfrist von nur einem Jahr nicht bestehen.

Zwingend erweitert werden muss die in Satz 2 vorgesehene Ausnahmegenehmigung um den Infrastrukturbereich der Energieversorgung. Dieser Bereich ist nicht den gesetzlichen Pflichtaufgaben zuzuordnen, allerdings bestehen hier dieselben Überlegungen und Voraussetzungen wie bei den Infrastrukturbereichen Wasser und Abwasser: Auch diese bedürfen aufgrund ihrer Anlagenintensität und hohen Investitionsvolumina einer langfristigen Absicherung und eines konstanten



Verband kommunaler
Unternehmen e.V.

Landesgruppe Hessen

Mitgliederbestandes. Der VKU fordert daher die Änderung und Erweiterung des Satzes 2 um Satz 3 wie folgt:

Im Falle einer mindestens zwanzigjährigen Mitgliedschaft in einem Zweckverband kann ein Verbandsmitglied ordentlich mit einjähriger Kündigungsfrist kündigen. Dies gilt nicht, wenn die Aufgaben überwiegend auf gesetzlichen Verpflichtungen beruhen oder der Energieversorgung zuzuordnen sind.

2) Formwechsel (§ 23a KGG)

Die Regelung des Absatzes 2 und der darin enthaltenen Voraussetzungen sind aus Sicht des VKU irreführend. Es genügt, für den Formenwechsel die Zustimmung aller Verbandsmitglieder zu fordern. Eine zusätzliche Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung ist unnötig, da die Verbandsversammlung gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 KGG aus den Vertretern aller Verbandsmitglieder besteht.

Der VKU fordert daher, Satz 1 wie folgt zu fassen:

(2) Der Umwandlungsbeschluss bedarf der Zustimmung aller Verbandsmitglieder.

IV. Artikel 5 - Änderung des Eigenbetriebsgesetzes

1) Übertragung der Zuständigkeit für die Festsetzung der Tarife und der Lieferbedingungen der Strom- und Gasversorgung auf die Betriebsleitung (§ 5, 7, 8 EigBGes)

Die Befugnis der Gemeindevertretung, über die Festsetzung der allgemeinen Lieferungsbedingungen und der allgemeinen Tarife zu entscheiden, ist - zumindest für den Bereich der Energieversorgung - nicht mehr praktikabel. Die Zeiten, in denen es geschlossene Versorgungsgebiete und damit Monopole in der Strom- und Gasversorgung gab, sind lange vorbei. Heute müssen sich auch die kommunalen Energieversorger in der Rechtsform des Eigenbetriebs im Wettbewerb mit anderen Energieversorgungsunternehmen behaupten. Dazu sind angemessene Rahmenbedingungen notwendig.

Auch die Eigenbetriebe müssen daher in die Lage versetzt werden, auf preisrelevante Änderungen des Energiemarktes, aber auch auf die sich häufenden maßgeblichen Gerichtsentscheidungen zu Strom- und Gaslieferbedingungen in kurzer Frist reagieren zu können. Eine Befassung der Gemeindegremien, die bis zur Beschlussfassung regelmäßig mehrere Wochen, wenn nicht gar Monate andauert, ist angesichts dieser Entwicklungen nicht mehr praktikabel, kann zu finanziellen

Einbußen des Eigenbetriebs führen und stellt im Ergebnis ein großes Hindernis für ein effizientes unternehmerisches Handeln des Eigenbetriebs dar. Genau wie bei den kommunalen Energieversorgungsunternehmen in Privatrechtsform muss es auch bei den Eigenbetrieben ein kompaktes Gremium geben, das die Verantwortung für kurzfristige und sachgerechte Entscheidungen übernehmen kann.

Für wirtschaftliche Betätigungen, die im Wettbewerb erbracht werden - dies betrifft wohl nur die Energieversorgung - sollte die Zuständigkeit für die Festsetzung der allgemeinen Lieferungsbedingungen und der allgemeinen Tarife daher der Betriebsleitung übertragen werden.

Die Zuweisung der Zuständigkeit für die Festsetzung der allgemeinen Lieferungsbedingungen und der allgemeinen Tarife - zumindest im Bereich der Energieversorgung - auf die Betriebsleitung, hat auch eine Änderung der Aufgaben der Betriebskommission in § 7 EigBGes zu Folge. Stellungnahmen für einen Beschluss der Gemeindevertretung zur Änderung von Strom- und Gastarifen gem. § 7 Abs. 3 Nr. 2 EigBGes wären nicht mehr erforderlich. Solche Tarifänderungen würden, soweit sie entsprechende wirtschaftliche Auswirkungen hätten, sodann unter die Genehmigungspflicht gem. § 7 Abs. 3 Nr. 3 EigBGes fallen und wären letztendlich weiterhin vom Gemeindevorstand gem. § 8 Abs. 2 EigBGes kontrollierbar.

2) Personalangelegenheiten (§ 9 EigBGes)

§ 9 Abs. 2 sollte um den folgenden Satz ergänzt werden:

Bei Eigenbetrieben, die in liberalisierten Märkten tätig sind, wird die Befugnis zur Einstellung, Anstellung, Beförderung und Entlassung der beim Eigenbetrieb Beschäftigten mit Ausnahme der Betriebsleiter und der Beamten auf die Betriebsleitung übertragen.

In der heutigen durch Wettbewerb geprägten Versorgungswirtschaft im Energiesektor ist es unerlässlich, kurzfristig qualifiziertes Personal einstellen zu können. Nicht nur die Marktsituation, auch die rechtlichen Anforderungen der Bundesnetzagentur und der Kartellbehörden lassen langwierige Personalsuchen unter maßgeblicher Beteiligung der Gemeindegremien eigentlich nicht zu. Um ein hinreichend flexibles Personalmanagement gewährleisten zu können, sollte die Befugnis, Personal einstellen zu können, im Bereich der Energieversorgung stets auf die Betriebsleitung übertragen werden.