

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 –

DGB Bezirk Hessen-Thüringen	S. 115
HEAG Holding AG – Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt	S. 118
Mehr Demokratie e. V., Bundesverband	S. 126
Hessischer Städtetag	S. 134
VdW südwest – Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V.	S. 174

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

**Bezirk
Hessen-Thüringen**

**Stellungnahme
des DGB-Bezirk Hessen-Thüringen zum**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FPD für ein Ge-
setz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und ande-
rer Gesetze – LTagsDrs 18/4031**

**und dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE
LTagsDrs 18/4141**

Frankfurt, den 4.8.2011

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bezirk Hessen-Thüringen

BürgerInnenbeteiligung (§ 8 b HGO)

Der DGB begrüßt die Initiativen der vier hessischen Landtagsfraktionen zur Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten der BürgerInnen – auch in der Hoffnung, dass damit auch der PolitikerInnen-Verdrossenheit entgegengewirkt wird.

Die gestaffelte Absenkung des Quorums beim BürgerInnenbegehren trägt den Problemen der Erreichung und Mobilisierung der BürgerInnen in unterschiedlich großen Gemeinden und Städten Rechnung, wobei sich auf drei Kategorien beschränkt werden sollte.

Auch eine Verlängerung der Einreichungsfrist wird befürwortet.

Die Verbesserung der Information der Antragsteller sowie die Ermöglichung einer nachträglichen Heilung von Mängeln sehen wir ebenfalls positiv.

Hinsichtlich der voraussichtlichen Kosten, die durch das Ergebnis eines Bürgerbegehrens entstehen, sollte zwar das Volumen öffentlich werden, die Notwendigkeit eines Deckungsvorschlages sollte jedoch entfallen.

Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung mit Ausnahme des Aufstellungsbeschlusses von einem BürgerInnenentscheid auszunehmen, wird abgelehnt, da sich im Laufe des Verfahrens andere bzw. weitere Aspekte ergeben können, die zu Beginn noch nicht in Betracht gezogen worden sind. Den BürgerInnen muss, wenn man die BürgerInnenbeteiligung ernst nimmt, auch diesbezüglich eine Entscheidung zugestanden werden.

Die von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen neuen Instrumente der BürgerInnenbeteiligung wie z. B. Gemeindeantrag und -petition, aber auch Kreis Antrag, -versammlung, -begehren und -entscheid sind aus unserer Sicht positiv zu bewerten.

Wir verweisen auch auf unsere Stellungnahme vom 15.4.2011 zu den Gesetzentwürfen der Fraktion DIE LINKE zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung, die wir als Anlage beifügen.

Kassenkredite (§ 105 HGO)

Die Landesregierung stellt in ihrem *Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze* im einleitenden Abschnitt *Problem* unter Punkt 3 – sachlich vollkommen zutreffend – fest, dass sich die Kassenkredite „in Kommunen mit defizitärem Verwaltungshaushalt zu einem dauerhaften Finanzierungsinstrument für laufende Ausgaben entwickelt“ haben. Das geschilderte Problem wollen Union und Freidemokraten lösen, indem sie eine Genehmigungspflicht für Kassenkredite einführen.

Diesem Vorhaben liegt ganz offensichtlich eine vollkommen mangelhafte Problemanalyse zu Grunde. Die Kommunen in Hessen haben seit Mitte der 1990er Jahre eine sehr zurückhal-

DGB-Bezirk
Hessen-Thüringen

Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77
60329 Frankfurt/Main

Ansprechpartnerin:
Silke Bemann

Telefon: 069 273005-69
Telefax: 069 273005-45
E-Mail:
Silke.Bemann@dgb.de

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bezirk Hessen-Thüringen

tende Ausgabenpolitik betrieben, in einzelnen Jahren sind die Ausgaben sogar nominal gefallen. In der Weltwirtschaftskrise haben die Kommunen erhebliche konjunkturbedingte Einnahmeausfälle hinnehmen müssen, hinzu kommen steuerreformbedingte Einnahmerückgänge, die dauerhaft sind – diese Sachverhalte sind unbestritten und im Rahmen einer Studie von ver.di Hessen zu Entwicklung und Perspektiven der Kommunalfinanzen in Hessen im vergangenen Jahr klar belegt worden.

Der Anstieg der Kassenkredite der hessischen Kommunen auf fast 4,9 Milliarden Euro im vergangenen Jahr ist Ausdruck dieser Entwicklung: Der Rückgriff auf Kassenkredite ist mit hin nicht Ergebnis einer expansiven und überzogenen Ausgabentätigkeit, sondern die zwangsläufige Folge des drastischen Konjunkturerinbruchs im Jahr 2009 und einer überzyklischen strukturellen Unterfinanzierung. Eine Genehmigungspflicht für Kassenkredite geht deshalb grundsätzlich am Problem vorbei, da die Kommunen die zunehmende Inanspruchnahme der Kassenkredite aus der Not heraus praktizieren.

Die Gewerkschaften lehnen die Genehmigungspflicht für Kassenkredite deshalb ab und fordern eine angemessene finanzielle Ausstattung der kommunalen Gebietskörperschaftsebene. Das Land sollte hier mit gutem Beispiel voran gehen und die jüngst erfolgten Kürzungen beim Kommunalen Finanzausgleich zurücknehmen. Darüber hinaus sollte sich die Landesregierung auf Bundesebene dafür einsetzen, die Gewerbe- zur Gemeindewirtschaftssteuer weiterzuentwickeln.

Zum Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE:

Wirtschaftliche Betätigung (§ 121)

Die vorgeschlagene Neufassung des § 121 HGO wird begrüßt. In der aktuell gültigen Fassung des § 121 Abs. 1 HGO ist festgelegt, dass die Privatwirtschaft im Rahmen einer wirtschaftlichen Betätigung mit dem Ziel der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks bevorzugt werden muss. Diese Regelung läuft letztlich darauf hinaus, dass Kommunen nur noch defizitäre Leistungen anbieten dürfen: In § 121 Abs. 4 HGO ist geregelt, dass auch „verbundene Tätigkeiten, die üblicherweise im Wettbewerb zusammen mit der Haupttätigkeit erbracht werden“, von privaten Dritten erbracht werden sollen, „soweit das nicht unwirtschaftlich ist.“ Der DGB-Bezirk Hessen-Thüringen teilt die in der Begründung aufgeführte Argumentation und die Schlussfolgerung, dass über die wirtschaftliche Beteiligung der Gemeinden alleine eine sachgerechte Kommunalpolitik entscheiden muss (S.14). Auch die in Abs. 5 festgelegte Verpflichtung, regelmäßig so genannte Re-Kommunalisierungsmaßnahmen zu prüfen, halten wir für richtig.

Vorab per E-Mail am 01.08.2011

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
z. H. Frau Heike Thaumüller
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Mündliche Anhörung im Innenausschuss zu

1. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene - Drucks. 18/3006 -
2. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung -Drucks. 18/3116
3. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Landkreisordnung -Drucks. 18/3117
4. 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 -

Sehr geehrte Frau Thaumüller,
sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Möglichkeit im Rahmen der Anhörung im Innenausschuss unsere Vorstellungen und Wertungen zu den Gesetzentwürfen vorzutragen.

Im Hinblick auf die Funktion unserer Gesellschaft als Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt möchten wir uns - ausgehend vom Regierungsentwurf - auf Reformvorschläge konzentrieren, die zum kommunalen Wirtschaftsrecht erfolgen. Anschließend möchten wir auch auf Schwierigkeiten hinweisen, die bei der Anwendung der HGO in ihrer jetzigen Form aus unserer Sicht auftreten, und weitere Änderungsvorschläge zur Diskussion stellen.

Zu 4. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze - Drucks. 18/4031 -

Aus Anwendersicht befürworten wir grundsätzlich die verschiedenen Änderungsvorschläge zur Klarstellung des Anwendungsbereichs bestimmter Vorschriften. Inhaltlich können wir jedoch nicht alle vorgeschlagenen Änderungen nachvollziehen.

Vorstand

HEAG Holding AG -
Beteiligungsmanagement
der Wissenschaftsstadt Darmstadt (HEAG)

Sitz Darmstadt
Reg-Gericht Darmstadt HRB 1059

Im Carree 1 · 64283 Darmstadt
Postfach 11 07 53 · 64222 Darmstadt
Telefon (0 61 51) 7 09-2600/-2700
Telefax (0 61 51) 7 09-2609/-2709
www.heag.de

Vorstand:
Dr. Klaus-Michael Ahrend
Dr. Markus Hoschek

Aufsichtsrat:
Brigitte Lindscheid
(Vorsitzende)

Datum

1. August 2011

Zum einen ist unverständlich, warum zu lasten der Transparenz in Richtung der Kommune, nun in Vorschlag Nr. 41 a) grundsätzlich festgelegt wird, dass Inhalte der 5-Jahres-Planungen der Kommune lediglich bei unmittelbaren Beteiligungen zur Kenntnis gebracht werden sollen. Im Hinblick auf die vielfach bestehenden faktischen Einflusschwierigkeiten auf Unternehmen, an denen mittelbare Beteiligungen bestehen, ist die Lockerung zwar konsequent, jedoch könnte diese auch unterbleiben und die Regelung ausdrücklich auch auf mittelbare Beteiligungen bezogen werden, wenn - wie mehrfach an anderer Stelle verankert - stattdessen ein Vorbehalt bezüglich vorgehender gesellschaftsrechtlicher Regelungen eingefügt würde.

Vorschlag Nr. 41 b) entspricht der in Darmstadt gelebten Praxis. Jedoch bleibt abzuwarten, ob auch die Nachprüfung der Beachtung durch die Aufsichtsbehörden künftig für alle Großstädte in gleicher Weise erfolgen wird, was zur Herstellung von Chancengleichheit auch zwischen hessischen Kommunalunternehmen geboten ist.

Anders als die Regierungsbegründung zu Nr. 42 sehen wir die Streichung von „Abs. 1“ aus der Bezugnahme auf § 53 HGrG als massive Ausweitung des Regelungsgehaltes des § 123 HGO, denn bislang wurde nach dem Wortlaut durch den Verweis auf § 51 Abs.1 HGrG gerade nicht auf mittelbare Beteiligungen Bezug genommen. Zur Umsetzung der Neuregelung werden unzählige und bei Kapitalgesellschaften Notar- und Eintragungskosten verursachende Satzungsänderungen erforderlich. Wir halten diesen Aufwand - gemessen an den dadurch zu eröffnenden Möglichkeiten im Rahmen der Überprüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinde - für zu groß und plädieren jedenfalls für eine angemessenen lange Übergangsfrist, um Satzungsänderungen allein zur Ergänzung der Rechte für die überörtliche Prüfung zu vermeiden.

Änderungsvorschlag Nr. 43 formuliert ausdrücklich das, was jedenfalls im Darmstädter Beteiligungsbericht ohnehin seit Jahren Übung ist, nämlich auch der Bericht über mittelbare Beteiligungen, sofern die Beteiligungsquote 20 % erreicht. Alles andere würde dem Transparenzgedanken, der dem Beteiligungsbericht zugrunde liegt, ohnehin widersprechen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass zwar für einzelne Regelungen der Anwendungsbereich insbesondere im Hinblick auf mittelbare Beteiligungen klarer gefasst wird. Damit werden jedoch nicht sämtliche Begriffsschwierigkeiten, die die HGO bezogen auf wirtschaftliche Betätigungen enthält, behoben. Kann nun in den Vorschriften, die sich nicht ausdrücklich auf mittelbare Beteiligungen beziehen davon ausgegangen werden, dass sie nur die unmittelbaren Beteiligungen erfasst?

Wie ist insoweit der Beteiligungsbegriff z. B. in § 51 Nr. 11 und § 125 Abs. 1 und 2 HGO zu verstehen?

Hinsichtlich des Änderungsvorschlags Nr. 45 fragt sich, warum der vorgeschlagene neue Satz 2 nicht für den alten Satz 3 gelten soll.

Nr. 46

Positiv ist, dass mit der Ermöglichung der Anstalt des öffentlichen Rechts eine weitere Rechtsform geschaffen wird, um als Kommune Unternehmen betreiben zu können, was zu größerer Flexibilität führt.

Soweit ersichtlich, ist nicht vorgesehen, dass mehrere Kommunen gemeinsam eine Anstalt gründen können. Das könnte nach dem Vorbild anderer Bundesländer noch ergänzt werden.

.../3

Zur Vermeidung von beihilferechtlichen Problemen bezüglich der vorgesehenen Gewährträgerschaft sollten Eckpunkte festgelegt werden, um den zulässigen Rahmen abzustecken.

Die Übernahme der Gewährträgerschaft seitens der Kommune bringt der Anstalt sicherlich Bonitätsvorteile für die Gemeinde jedoch auch Haftungsrisiken. In Niedersachsen gibt es die Gewährträgerschaft nicht, u.a. auch wg der Beihilfe-Problematik. Wäre ggf. eine Wahlmöglichkeit zwischen Anstalten mit und ohne Gewährträgerstellung der Kommunen denkbar? Dies auch um Kommunen in finanziellen Schwierigkeiten den Schritt zur Anstalt zu ermöglichen.

Grundsätzliches:

Zu den grundsätzlichen Schwierigkeiten, mit denen wir als Anwender und in mancherlei Hinsicht auch „Betroffener“ der Vorschriften zum kommunalen Wirtschaftsrecht konfrontiert sind, möchten wir im Folgenden Stellung nehmen:

Im Fokus steht dabei einerseits das Bedürfnis der Kommune an einer starken Stadtwirtschaft, die sich nicht auf Daseinsvorsorgeaufgaben beschränken sollte, welche für private Anbieter wirtschaftlich uninteressant sind. Zum Anderen sind aber auch die Interessen der Kommunalunternehmen zu berücksichtigen, die, um sich am Markt behaupten zu können, darauf angewiesen sind, auch Chancengleichheit am Markt zu erfahren. Dies ist schon allein vor dem Hintergrund unterschiedlicher Anforderungen der Gemeindeordnungen in Deutschland nicht ohne Weiteres gegeben.

Im Einzelnen:

1. § 51 Nr. 11 HGO

Der Gemeindevertretung sind in § 51 Nr. 11 HGO umfassende Entscheidungsbefugnisse - ausdrücklich ohne die Möglichkeit zur Delegation (z. B. auf Ausschüsse) - eingeräumt; dies grundsätzlich sicherlich zu recht um wichtige Entscheidungen demokratisch zu legitimieren und diesen auch eine angemessene Transparenz zu verleihen.

Aus Sicht der Unternehmen, die sich - wie z. B. der Energiesektor nach Beginn der Regulierung im Wettbewerb mit kommunalen Unternehmen aus anderen Bundesländern und privaten Dritten - stellen müssen, verzerrt die Notwendigkeit einer vorgeschalteten Entscheidung der Gemeindevertretung jedoch häufig die Wettbewerbschancen.

a) Zum einen erfordert die Sitzungsfrequenz (insbesondere während der Sommerferien) zwangsläufig einen langen Vorlauf im Vorfeld von Gremienentscheidungen, was beim Wettbewerb, z. B. um Projektgesellschaften im Bereich erneuerbarer Energien, in dem kurzfristig unternehmerische Entscheidungen gefragt sind, sehr hinderlich ist. Dies ist problematisch und wird nicht immer dem Bedürfnis der Unternehmen gerecht, die in Eilfällen, die im Wettbewerb im Unternehmensinteresse erforderlich werden, schneller Entscheidungen bedürfen. So kann es schwierig bis unmöglich sein, den regulären Entscheidungsprozess einzuhalten, was wiederum die Erwartungen der Gemeindevertreter an frühzeitigem Einbezug enttäuscht.

b) Darüber hinaus sind die Vorhaben aus gesellschaftsrechtlicher Sicht häufig geheimhaltungsbedürftig, was aus Unternehmenssicht einer Behandlung in großem Gremium in öffentlicher Sitzung entgegensteht. Grenzen von aus Unternehmenssicht vertretbarer Transparenz werden z. B. dann erreicht, wenn Beteiligungsvorhaben, bei denen es zu Konkurrenzsituationen kommt, im Vorfeld ihres Vollzugs im Rahmen der Markterkundung der Konkurrenz offenbart werden müssen und in den Gemeindegremien (insbesondere im Hinblick auf Wirtschaftlichkeit, die die Preisgabe von Kaufpreisen, Gewinnerwartungen und anderen unternehmensinternen Kalkulationen erfordert) öffentlich erörtert werden müssen. Wünschenswert wäre es, wenn hier Lösungsmöglichkeiten geschaffen würden, die das Bedürfnis der Unternehmen an Vertraulichkeit besser berücksichtigen könnten. Denkbar wäre etwa die Übertragung einzelner Entscheidungsbefugnisse (z. B. bei Beteiligungsvorhaben) auf einen - wie der Magistrat/ Gemeindevorstand - zur Verschwiegenheit verpflichteten Ausschuss der Gemeindevertretung, der in nicht-öffentlicher Sitzung tagt. Ein Ausschuss könnte durch flexibleres und ggf. auch häufigeres Tagen auch dem Bedürfnis der Unternehmen an schnelleren Entscheidungen besser gerecht werden. Ideal wäre es, wenn in besonders eiligen Fällen neben der grundsätzlichen Ausschusszuständigkeit auch ein Eilbedürftigkeitsentscheid des (Ober)Bürgermeisters analog § 70 Abs. 3 HGO etabliert werden könnte.

c) Auch ist fraglich, ob es angemessen ist, jedes noch so kleine Beteiligungsvorhaben einer auf der x-ten Stufe stehenden Beteiligung unabhängig von dem damit verbundenen Risiko der Gemeinde vorab in der Gemeindevertretung zu beschließen. Die HGO differenziert bei der Entscheidung über neue Beteiligungen weder nach Risiko, Bedeutung für den Haushalt noch nach der Beteiligungsquote.

Leitbild für das Erfordernis einer umfassenden Entscheidungsbefugnis der Gemeindevertretung waren zunächst sicherlich eigene Vorhaben der Kommune, Betätigungen, die zunächst direkt von der Verwaltung oder von Eigenbetrieben durchgeführt wurden, in Privatrechtsform zu überführen oder neue Betätigungen mit „direkten/ eigenen“ Mitteln der Kommune ins Leben zu rufen.

In der Realität trifft man heute häufig auf ganz andere Strukturen und es stehen in breit aufgestellten Stadtkonzernen auch auf untergeordneter Stufe Entscheidungen an, die nicht mehr den Charakter derart grundlegender und unmittelbar das Gemeindevermögen betreffender Vorhaben haben. Wenn es z. B. aus Sicht der Kommune darum geht, im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts einer Einzelgesellschaft der Gemeinde mittelbar einen GmbH-Anteil von 5 % verbunden mit einer entsprechenden Stammeinlage in Höhe von 1.250,- EUR zu übernehmen, ist zweifelhaft, ob die Befassung der städtischen Gremien unbedingt erforderlich ist.

Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass es heute - anders als bei Verabschiedung der HGO - üblich ist, einzelne Investitionen/ Projekte (z. B. ein Windrad) in Projektgesellschaften zu führen, nicht zuletzt mit dem Ziel mögliche Risiken auch für die sich beteiligende Gesellschaft zu reduzieren. Solche Investitionen wären früher direkt (möglicherweise mit größerem Risiko) in einer bestehenden Gesellschaft abgewickelt worden, ohne dass die städtischen Gremien hiermit befasst worden wären. Hinzu kommt, dass regelmäßig die Aufsichtsgremien der betroffenen Gesellschaft umfänglich das jeweilige Vorhaben prüfen. Gegebenenfalls könnte eine Stufung der Entscheidungsnotwendigkeit der Gemeindevertretung mit Festlegung von Bagatellgrenzen in Abhängigkeit von

- dem Sachverhalt, ob es sich aus Gemeindesicht um eine direkte oder indirekte Beteiligung handelt,
- einem Vorhandensein von Aufsichtsgremien in der sich beteiligenden Gesellschaft,
- dem mit der Beteiligung verbundenen Investitionsvolumen,
- dem Umfang der Beteiligung und
- dem für die Kommune letztlich entstehenden Risiko

erfolgen.

2. Markterkundung - § 121 Abs. 6 HGO

Die hessische Regelung zur Markterkundung stellt im Ländervergleich eine der Schärfsten dar.

Problematisch ist die damit verbundene Benachteiligung der kommunalen Unternehmen ggü. privatwirtschaftlichen Unternehmen wie auch gegenüber Kommunalunternehmen aus anderen Bundesländern (z. B. durch Pflicht zur Preisgabe von Planungen an die Kammern und damit Information der Konkurrenz). Es ist grotesk, wenn ein am Markt agierendes Unternehmen, ein innovatives Vorhaben, mit dem z. B. die Konkurrenz überrascht werden soll, zunächst über die Kammern der Konkurrenz vorstellen muss

Zudem verhindert sie schnellere Abläufe und bewirkt einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne erkennbar nachhaltige Wirkung.

Daher plädieren wir für die komplette Streichung des § 121 Abs. 6 HGO oder die Beschränkung der Norm auf einzelne Bausteine, wie z. B. unmittelbare Betätigungen der Gemeinde.

3. Öffentlicher Zweck - § 121 Abs. 1 S.1 Nr. 1 HGO

Bei der hessischen Regelung zum öffentlichen Zweck handelt es sich bundesweit um eine derjenigen, welche die Kommunalwirtschaft am Stärksten einengen, denn Anknüpfungspunkt des Zwecks ist die Betätigung/ Einzelleistung und nicht das Unternehmen im Ganzen.

Wünschenswert wäre eine Lockerung dahin gehend, dass ein mittelbarer öffentlicher Zweck zur Rechtfertigung der Betätigung ausreicht, der zum Beispiel dann vorliegt, wenn die aus der wirtschaftlichen Betätigung erzielten Gewinne von der Gemeinde für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden. Auch sollte das Unternehmen als Ganzes als Anknüpfungspunkt für den öffentlichen Zweck definiert werden. Darüber hinaus schlagen wir vor, Branchen zu definieren, bei denen ein öffentlicher Zweck per se vorliegt und nicht im Einzelnen nachgewiesen werden muss (wie dies z. B. auch in anderen Bundesländern diskutiert wird – vgl. Burgi-Gutachten für NRW zur Energieversorgung; ggf. Verkehr,...).

Zu erwägen ist darüber hinaus, ob nicht im Fall einer Kooperation mit privaten Dritten eine Öffnung und Ausweitung der Betätigung in dem Umfang ermöglicht werden sollte, in dem eine Beteiligung des Privaten besteht. Dies könnte einen weiteren Anreiz zur Einbeziehung privater Unternehmen, wie es ja auch von § 121 Abs. 4 angestrebt wird, bilden, und damit auch Risiken der Kommunen begrenzen.

4. Kommunale Leistungsfähigkeit - § 121 Abs. 1 S.1 Nr. 2 HGO

Die Hessische Regelung ist im Vergleich zu denjenigen der meisten anderen Gemeindeordnungen besonders restriktiv, weil auch bei der Frage der Leistungsfähigkeit nicht auf das Unternehmen, sondern auf die einzelne wirtschaftliche Betätigung abgestellt und damit der Prüfungsauftrag wesentlich erweitert wird. Problematisch ist neben der tätigkeitsbezogenen Betrachtung, dass Kriterien zur Beurteilung der „Angemessenheit“ fehlen. Da wirtschaftliche Betätigungen in der Regel durch haftungsbeschränkte Kapitalgesellschaften erfolgen, ist die Relevanz der kommunalen Leistungsfähigkeit ohnehin fraglich. Daher regen wir die Streichung der Regelung an.

5. Subsidiarität - § 121 Abs. 1 S. Nr. 3 HGO und Drittschutz gem. Gesetzesbegründung (2005)

Auch die Strenge der Subsidiaritätsklausel, die in Hessen anlässlich der HGO-Reform 2005 aufgenommen wurde, ist bundesweit einmalig. Auch hier findet eine Benachteiligung der hessischen Gemeinden bzw. hessischer Kommunalunternehmen gegenüber privaten Wettbewerbern und kommunalen Unternehmen aus Bundesländern ohne bzw. mit weniger „scharfer“ Subsidiaritätsklausel statt.

Der Rechtfertigungszwang der Kommunen ist gerade aufgrund des in der Gesetzesbegründung angeordneten Drittschutzes, der auch nicht in allen anderen Bundesländern besteht, gravierend und führt verglichen mit anderen Bundesländern zu weiteren Ungleichbehandlungen, die durch Aufhebung der Vorschrift beseitigt werden sollten. Zumindest sollte die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zulässig sein, solange nicht Private den Zweck wirtschaftlicher und besser erfüllen können. Aufgegriffen werden sollten darüber hinaus die in anderen Bundesländern (z.B. dem benachbarten Rheinland-Pfalz) vorgesehenen Ausnahmen von der Subsidiarität in bestimmten Bereichen wie Energieversorgung, Wasserversorgung oder ÖPNV oder auch insgesamt von Tätigkeiten der kommunalen Daseinsvorsorge (so die Regelung in Bayern).

6. Beteiligungsbericht – 123a HGO

Unabhängig von den nun seitens der Regierungsfractionen vorgeschlagenen Klarstellungen zu dieser Norm, ist festzustellen, dass die Umsetzung der Vorschriften über die Erstellung des Beteiligungsberichts jährlich einen großen bürokratischen Aufwand für die Erstellung des Berichts verursacht, obwohl eine Reihe ebenfalls wichtiger Informationen gar nicht gefordert wird. Um den Erstellungsprozess ökonomischer gestalten zu können, ist zu überlegen, ob ggf. die derzeitige Bagatellgrenze für Beteiligungen von mindestens 20 % erhöht (z. B. auf 25/ 50 % wie in anderen Bundesländern) werden könnte oder hinsichtlich der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen eine Differenzierung hinsichtlich der Bagatellgrenze und/ oder zu den inhaltlichen Anforderungen der Berichtsinhalte erfolgen könnte. Z. B. könnte auf die jährlichen Angaben zum Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks und zum Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 HGO verzichtet werden. Dagegen könnte eine inhaltliche Ergänzung durch Aufnahme zusätzlicher risiko- und leistungsrelevanter Kennzahlen, Pflichtangaben zu Derivatinstrumenten, Patronatserklärungen und Bürgschaften, etc. erfolgen.

Zur Erhöhung der Transparenz schlagen wir darüber hinaus eine Pflicht zur Veröffentlichung des Berichts im Internet vor.

7. Prüfung gem. § 121 Abs. 7 HGO

Die Durchführung dieser Prüfung hat gezeigt, dass die im Zuge der HGO-Reform 2005 ergänzte Vorschrift auf große Anwendungsschwierigkeiten stößt. Dies insbesondere weil Anknüpfungspunkt der Prüfung wiederum die Betätigung und nicht das Unternehmen als ganzes ist und so eine nahezu uferlose Überprüfung zu erfolgen hat, die vollständig kaum zu leisten sein dürfte. Letztlich erwächst aus dem Prüfungsergebnis jedoch auch keine konkrete Umsetzungsverpflichtung/ Handlungspflicht, da die Kommune ihren Beurteilungsspielraum über die Fortsetzung bestimmter Betätigungen ausüben kann. Sinn und Zweck der Regelung sind daher äußerst fraglich. Im Hinblick darauf, dass die hessische Regelung deutschlandweit - mit Ausnahme des Saarlandes - allein steht und einen enormen Aufwand verursacht, plädieren wir zur Streichung der Prüfungspflicht.

Allenfalls sollte eine Pflicht zur Überprüfung des Gesamt-Beteiligungsportfolios unter strategischen Aspekten erfolgen.

8. Differenzierung der Anforderungen an die wirtschaftliche Betätigung

Art und Umfang wirtschaftlicher Betätigungen der hessischen Gemeinden unterscheiden sich zum Teil deutlich von einander. Während kleine Gemeinden mitunter keine oder wenige Beteiligungen an Gesellschaften in Privatrechtsform halten und ihre Betätigungen überwiegend in Eigenbetrieben oder Mitgliedschaften in Zweckverbänden organisieren, kann das Beteiligungsportfolio in Großstädten eine Vielzahl von Beteiligungen in den unterschiedlichsten Bereichen aufweisen, die sich in vielen Beteiligungsstufen und unterschiedlichen Rechtsformen zeigen und auch inhaltlich stark ausdifferenziert sind (z. B. „klassische“ Bereiche wie Energieversorgung, ÖPNV, Wohnungsversorgung oder auch Beteiligungen an Messegesellschaften, Flughäfen, Veranstaltungshäuser,...) und auch überregionalen und internationalen Bezug haben können. Dies ergibt sich aus den sehr unterschiedlichen Bedürfnissen kleiner und großer Kommunen und deren Einwohnern. Nicht zuletzt wirkt sich auch die finanzielle Situation der Gemeinden auf ihr Bedürfnis zu wirtschaftlicher Betätigung aus.

Insofern fragt sich, ob die aktuellen und einheitlichen Vorschriften der Gemeindeordnung, den unterschiedlichen Anforderungen künftig noch (besser) gerecht werden können. Denkbar wäre die Schaffung unterschiedlicher und risikoabhängiger Voraussetzungen für die Aufnahme/ Kontrolle wirtschaftlicher Betätigungen z. B. für Großstädte mit intensiver wirtschaftlicher Betätigung im Gegensatz zu Kleingemeinden.

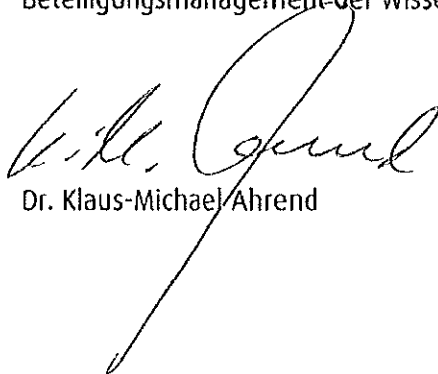
Zweifelhaft ist, ob die bestehenden Controllinginstrumente (Jahresabschlussaufstellung und Prüfung nach den Regeln für große Kapitalgesellschaften, Fragenkatalog gem. § 53 HGrG, Beteiligungsbericht) in allen Fällen ausreichend sind, um der Gemeinde einen kontinuierlichen, sachgerechten und auch rechtzeitigen Eindruck von der Entwicklung der Beteiligungen zu ermöglichen. Ggf. sollten auch Vorgaben und Leitlinien zur Anwendung moderner Controlling-instrumente (Entwicklung Stadtwirtschaftsstrategie, PCGK für Großstädte auf Basis eines Landes-PCGK und Ergebnisausweis im Beteiligungsbericht, Controlling im Quartalszyklus (mit Kennzahlen), Derivate-Richtlinie, ...) normiert werden.

Andererseits wäre es auch hilfreich, wenn - in Abhängigkeit vom tatsächlichen Risiko - mehr Flexibilität bei der Zulassung von Ausnahmen von formalen Regeln möglich wäre (z. B. durch Definition gesetzlicher Kriterien für Ausnahmen von kostenintensiven Prüfungen (z. B. bei Verwaltungs-GmbHs oder nicht operativ tätigen Mantelgesellschaften).

Hilfreich wäre es auch, wenn den Gemeinden zweckmäßige Anstöße, für die Organisation ihres Beteiligungsmanagements (durch moderne Controllinginstrumente, Schulungen (ggf. hessenweit) der Aufsichtsratsmitglieder über Rechte, Pflichten,...) erteilt würden.

Freundliche Grüße

HEAG Holding AG
Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (HEAG)



Dr. Klaus-Michael Ahrend



Dr. Markus Hoschek

Stellungnahme

im Rahmen der schriftlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze (18/4031) sowie zum Änderungsantrag der Fraktion DIE Linke (18/4141)

Verfasser: Dr. Michael Efler (Bundesvorstandssprecher)

Berlin, den 3.8.2011

I. Einleitung

Hessen hat hinsichtlich der Verfahrensregeln für direkte Demokratie noch erheblichen Verbesserungsbedarf. Insgesamt befindet sich das Bundesland mit der Durchschnittsnote 4,0 auf Platz 10 der Bundesländer.¹ Hierbei ist zu differenzieren zwischen den Bestimmungen für Volksbegehren und Volksentscheide, die vor allem aufgrund der absurd hohen Unterschriftenhürde von 20% der Wahlberechtigten beim Volksbegehren nur als prohibitiv zu bezeichnen sind. Die Regelungen für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide haben zumindest eine gewisse direktdemokratische Praxis entstehen lassen und befinden sich mit der Durchschnittsnote 3,5 im Mittelfeld der Bundesländer (Platz 8-9). Bisher wurden laut der Bürgerbegehrensdatenbank der Universitäten Wuppertal und Marburg 322 Bürgerbegehren und 108 Bürgerentscheide erfasst (Stand September 2010). Dies mag sich auf den ersten Blick beachtlich anhören, allerdings ist dies in Relation zur Einführung der Regelung im Jahr 1993 sowie zur Zahl der (jetzt noch) 426 Gemeinden in Hessen zu setzen. Lediglich alle 22 Jahre fand ein Bürgerbegehren oder Ratsbegehren in einer Hessischen Gemeinde statt.² Im Vergleich dazu gab es in den Bezirken Hamburg bzw. Berlins jedes Jahr bzw. alle 1,5 Jahre ein Bürgerbegehren. Aber auch unter den Flächenländern finden sich mit Bayern (alle 14 Jahre) und NRW (alle 12 Jahre) Länder, die eine erheblich häufige Nutzung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden aufweisen. Dies hängt zusammen mit den deutlich niedrigeren Einleitungsquoten für Bürgerbegehren in diesen beiden Bundesländern. Jenseits der Nutzungshäufigkeit haben sich mehrere gravierende Schwächen der Hessischen Regelung in der Praxis herausgestellt. So wird fast jedes dritte Bürgerbegehren für unzulässig erklärt. Dazu kommt noch, dass fast 20% aller Bürgerentscheide am Quorum von 25% der Wahlberechtigten gescheitert sind, obwohl sich für das Bürgerbegehren jeweils eine Mehrheit der Abstimmenden aussprach.

Der Gesetzentwurf setzt daher grundsätzlich an der richtigen Stelle an, wenn er das Quorum für ein Bürgerbegehren nach der Größe der Gemeinden staffelt und dadurch (immerhin) die Unterschriftensammlung in den Städten ab 50.000 Einwohnern erleichtert. Auch eine Unterrichtungspflicht der Gemeinden gegenüber Bürgern, die ein Bürgerbegehren initiieren wollen, ist sehr zu begrüßen, da es zu einer Senkung der Zahl unzulässiger Bürgerbegehren beitragen kann. Inkonsequent ist es, dass nicht auch die Regelungen für das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid verändert werden. In die falsche Richtung geht der Vorschlag, Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung nur noch in Bezug auf den Aufstellungsbeschluss zuzulassen. Es folgt eine Bewertung der einzelnen Bestimmungen des Entwurfes, bevor auf einige nicht im GE enthaltene Punkte eingegangen wird.

¹ Mehr Demokratie e.V., „Drittes Volksentscheids-Ranking“, September 2010, S. 37:

<http://wissen.mehr-demokratie.de/fileadmin/md/pdf/bund/berichte/2010-ranking-mehr-demokratie.pdf>

² Mehr Demokratie e.V., „Erster Bürgerbegehrensbericht“, Februar 2008, S. 16.

II. Kommentierung einzelner Änderungsvorschläge

1. Zu Artikel 1 Nr. 4 a) bb) Bürgerbegehren im Rahmen der Bauleitplanung

Diese Änderung wird von Mehr Demokratie aus mehreren Gründen abgelehnt.

Zunächst ist zu unterstreichen, dass das Vorliegen eines ordnungsgemäßen Planaufstellungsbeschlusses nach Bundesrecht keine Wirksamkeitsvoraussetzung für den späteren Bebauungsplan ist (BVerwG, Beschluss vom 15. April 1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 <204 f.>). Dies ist ja auch in der Gesetzesbegründung benannt worden. Es ist zwar richtig, dass im Regelfall ein Aufstellungsbeschluss vorliegt, doch jede Abweichung von dieser Regelung kann zu einem erheblichen Konflikt in einer Gemeinde führen, wenn dadurch ein Bürgerbegehren nicht mehr möglich ist. Es ist auch zu befürchten, dass die Gemeinden bei umstrittenen Projekten häufiger auf einen Aufstellungsbeschluss verzichten werden, um Bürgerbegehren auszuschließen.

Die Beschränkung von Bürgerbegehren auf den Aufstellungsbeschluss ist auch deshalb abzulehnen, weil zu Beginn des Verfahrens die genaue Ausgestaltung des Planungsvorhabens noch nicht vollständig klar ist bzw. sich im Verfahren noch Änderungen ergeben. Bürgerbegehren zu Zwischenentscheidungen bzw. zum Satzungsbeschluss haben also durchaus noch Sinn. Die praktische Folge wäre, dass Bürgerinitiativen viel schneller und unüberlegter zu dem Instrument des Bürgerbegehrens greifen würden. Dadurch werden die Fronten in der Kommunalpolitik eher verhärtet als dass eine bessere Verständigung zwischen der Kommunalpolitik und den Bürgern ermöglicht wird.

Ganz grundsätzlich ist Mehr Demokratie der Auffassung, dass die Bürger im Rahmen der direktdemokratischen Verfahren die gleichen Entscheidungskompetenzen wie ihre Vertreter haben sollten. Ausnahmen davon sollten sehr gut begründet bzw. rechtlich geboten sein. Beides liegt hier nicht vor. Die Argumentation in der Gesetzesbegründung, wonach die Bürger in der Bauleitplanung bereits jetzt frühzeitig und umfangreich beteiligt werden, kann nicht überzeugen. Erstens empfinden dies viele betroffene Bürger völlig anders und zweites ist Beteiligung nicht das gleiche wie Entscheidung. Die Beteiligungsverfahren nach dem Baugesetzbuch sind in der Regel nicht ergebnisoffen, sondern führen in der Regel bestenfalls zu Änderungen in der Ausgestaltung eines Planverfahrens (die Frage des „Wie“), während ein Bürgerbegehren bzw. ein Bürgerentscheid die Grundsatzentscheidung über ein Planverfahren stellt (die Frage des „Ob“). Und dass die vorgeschlagene Änderung einer Forderung der beiden Gemeinde-Spitzenverbände entspricht, dürfte erst recht keine ausreichende Rechtfertigung für diese Einschränkung sein.

2. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) aa) Frist für kassatorische Bürgerbegehren

Die geringfügige Verlängerung der Frist für kassatorische Bürgerbegehren ist nicht zu unterstützen, da sie an den praktischen Problemen kaum etwas ändern wird und nach wie vor an der überflüssigen verfahrensmäßigen Unterscheidung zwischen initiierenden und kassatorischen Bürgerbegehren festhält.

Wie die auch insoweit vorbildlichen Regelungen in Bayern, Berlin und Hamburg belegen, ist diese Frist für Bürgerbegehren, die sich gegen einen Ratsbeschluss richten, überflüssig und überaus ärgerlich. Denn Gegner eines Vorhabens beeilen sich auch ohne Frist, um nicht vor vollendeten Tatsachen zu stehen. Da kommunale Projekte in der Regel in mehreren Stufen beschlossen werden (z. B. Bedarf, Standort, Raumprogramm, Planungsauftrag, Bau), führt eine solche Frist, wie viele Beispiele belegen, zu kostenträchtigen Demokratieblockaden; denn jede weitere Stufe lässt die Frist erneut beginnen, wobei dann unsäglicher Streit darüber entsteht, ob dank eines „wiederholenden Grundsatzbeschlusses“ Bürgerbegehren gegen das ganze Projekt möglich sind oder nur gegen den zuletzt beschlossenen Schritt oder zumindest vorbeugend gegen die noch ausstehenden Maßnahmen. Bürgerbegehren während der Zwischenphasen auszuschließen, ist sinnlos und schädlich, weil Planungsaufwand getrieben wird, der sich evtl. als unnütz erweist. Solange Organe in der Lage sind, ein Projekt abzubrechen, sollte es auch die Bürgerschaft können.

Die Furcht vor Fristversäumnis veranlasst viele Initiativen, bei ersten Planungsüberlegungen der Verwaltung vorschnell das Instrument Bürgerbegehren zu ergreifen, obwohl noch längst nicht alle Fakten auf dem Tisch sind, baut und verhärtet Fronten, verhindert kooperatives Miteinander und treibt Verwaltung und Gemeinderat in die Nichtöffentlichkeit. Zu grotesken und undemokratischen Sperren führt diese Frist dann, wenn sie auf Dauerregelungen (z. B. Satzungen und Benutzungsordnungen), die jederzeit geändert werden könnten, und auf vor längerer Zeit gefasste ablehnende Beschlüsse angewendet wird. Auf diese Weise werden ganze Bereiche der Kommunalpolitik der Bürgermitbestimmung entzogen und das völlig grundlos.

Die Verlängerung der Frist auf acht Wochen würde diese Probleme in Einzelfällen geringfügig mildern, aber nicht lösen. Deswegen schlagen wir eine Streichung der Sechs-Wochen-Frist vor (so auch der Änderungsantrag der Fraktion Die LINKE). Dann würden die gleichen Bedingungen wie bei Initiativbegehren gelten.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) bb) Staffelung des Unterschriftenquorums beim Bürgerbegehren

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, ist das starre und zu hohe Unterschriftenquorum beim Bürgerbegehren von 10% der Wahlberechtigten einer der wichtigsten verfahrensmäßigen Gründe

für die vergleichsweise geringere Nutzung des Instrumentes Bürgerbegehren in Hessen. Von daher ist es sehr wichtig, dass der GE an dieser Stelle eine (substanzielle) Verbesserung darstellt.

Grundsätzlich bieten sich zwei Möglichkeiten für eine Erleichterung des Bürgerbegehrensquorums an: Entweder ein nach Gemeindegröße gestaffeltes Quorum in Anlehnung an die Regelung z.B. in Bayern oder ein gesenktes einheitliches Quorum, das mit einer Obergrenze versehen wird (z.B. 7% und max. 10.000 Unterschriften). Mehr Demokratie hält beide Ansätze für vertretbar.

Der GE hat sich für das erste Modell entschieden, im Unterschied zur Bayrischen Lösung aber insgesamt lediglich drei Stufen vorgesehen. Dies führt dazu, dass sich die Senkung lediglich für die 12 Hessischen Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern auswirkt, während sich für die Bürger in den anderen 414 Gemeinden nichts ändern soll. Das wäre aber sehr unbefriedigend, auch wenn die Unterschriftensammlung in kleineren Gemeinden leichter ist als in größeren Städten. Grundsätzlich gäbe es hier zwei Möglichkeiten, diesem Problem Rechnung zu tragen: Entweder wird das Quorum für alle Gemeinden unter 50.000 Einwohner auf 7% gesenkt (so auch im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE Art. 1 Nr. 6 § 8d Absatz 5) oder aber es wird eine weitere Stufe (mehr als 10.000 Einwohner bis 50.000 Einwohner) eingeführt, für die ein Quorum von 7% gilt.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 b) cc) Hilfe bei der Einleitung eines Bürgerbegehrens

Auch diese Änderung ist grundsätzlich zu begrüßen. Eine frühzeitige Hilfestellung für die Initiatoren eines Bürgerbegehrens hilft, unnötige Fehler insbesondere in der Fragestellung zu vermeiden, befördert die Kommunikation zwischen Politik/Verwaltung und den Bürgern sowie reduziert die Wahrscheinlichkeit von Gerichtsverfahren und sollte daher im wohlverstandenen Interesse aller Beteiligten liegen.

Die konkrete Formulierung ist jedoch unnötig einengend. Völlig unverständlich ist, warum nach der Begründung sogar ein Formblatt für ausreichend gehalten wird. Damit kann der win-win-Effekt einer frühzeitigen Beratung nicht ausgeschöpft werden, da in der Lebenswirklichkeit niemals alle Rechtsfragen in einem Formblatt abdeckt werden können. Wir schlagen daher in Anlehnung an eine Regelung im Berliner Bezirksverwaltungsgesetz folgende Formulierung vor: *„Bürgerinnen und Bürger, die beabsichtigen, ein Bürgerbegehren durchzuführen, können sich durch den Gemeindevorstand beraten lassen. Gebühren und Auslagen werden nicht erhoben.“* Die Regelung sollte zudem besser in Absatz 1 Satz verortet werden und nicht am Ende des Absatzes 5, weil dieser bereits die Phase nach Einreichung eines Bürgerbegehrens betrifft.

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 c) Bereinigung von Unstimmigkeiten

Die Ermöglichung der Bereinigung von Unstimmigkeiten im Wortlaut der Fragestellung eines

Bürgerbegehrens wird von Mehr Demokratie unterstützt. Damit wird insbesondere ermöglicht, kleinere Änderungen an der Fragestellung vorzunehmen, die sonst entweder zur Unzulässigkeit des Bürgerbegehrens führen oder zu Vollzugsproblemen im Falle der Annahme des Bürgerbegehrens im Bürgerentscheid führen könnten.

Allerdings ist der Begriff „Unstimmigkeiten“ viel zu unbestimmt und unklar. Auch die ausweislich Begründung lediglich redaktionelle Änderungsmöglichkeit ist viel zu einengend. Daher wird vorgeschlagen, eine „echte“ Änderungsmöglichkeit der Fragestellung eines Bürgerbegehrens zu ermöglichen. Da diese nur im Einvernehmen zwischen der Gemeindevertretung und den Vertrauensleuten vorgenommen werden kann, ist ein Missbrauch kaum zu befürchten. Die Änderung sollte zudem anders verortet werden. Nach dem Vorschlag des GE würde sie ans Ende des Absatzes 4 gestellt und damit hinter die Entscheidung über die Zulässigkeit des Bürgerbegehrens. Da aber nach der Begründung ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Änderung vor der Zulässigkeitsentscheidung der Gemeindevertretung erfolgen soll, sollte die Änderung als neuer Satz 2 in den Absatz 4 eingefügt werden.

6. Zu Artikel 1 Nr. 6 c) Ratsbürgerentscheid bei Gemeindefusionen

Die Einführung von Ratsbürgerentscheiden bei Gemeindefusionen ist grundsätzlich zu begrüßen. Gemeindefusionen lösen in vielen Fällen intensive Diskussionen und Emotionen aus. Hier ist eine intensive demokratische Kontrolle zu begrüßen. Allerdings sollte diese durchaus noch weiter gestärkt werden. Analog zu den Regelungen des Grundgesetzes, die zwingende Volksentscheide bei Bundesländerfusionen vorsehen, wäre hier durchaus die Einführung eines obligatorischen Bürgerentscheides bei Gemeindefusionen angebracht. Fälle von geringer Bedeutung nach § 17 Abs. 2 Satz 3 HGO könnten davon ausgenommen werden.

Ratsbürgerentscheide sollten - da sie sich besonders zur Lösung bedeutsamer bzw. kontroverser Anliegen eignen - darüber hinaus nicht nur in dem Spezialfall der Gemeindefusion ermöglicht werden, sondern bei allen Fragen, zu denen auch ein Bürgerbegehren zulässig ist. Dies ist bereits in 11 der 16 Bundesländer möglich.

7. Zu Artikel 11 Nr. 1 Fristverlängerung beim obligatorischen Verfassungsreferendum

Mehr Demokratie begrüßt die vorgesehene Verlängerung des Zeitraumes zur Durchführung eines Verfassungsreferendums. Dadurch bleibt mehr Zeit für die Vorbereitung und Durchführung der Volksabstimmung, für die Aufbereitung von Informationen über den Abstimmungsgegenstand sowie für den öffentlichen Diskurs über die vorgeschlagene Verfassungsänderung. Allerdings wäre es sinnvoll, bei dieser Gelegenheit auch die Information der Stimmberechtigten

vor einem Verfassungsreferendum zu regeln. Die Durchführung des Referendums zur Schuldenbremse hat gezeigt, dass hier erheblicher Nachbesserungsbedarf besteht.

III. Über den Gesetzentwurf hinausgehende Änderungsvorschläge

1. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Landkreisen

Es ist ein mittlerweile jahrzehntelanges Ärgernis und gravierendes Demokratiedefizit, dass in Hessen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Landkreisen nicht möglich sind. Mehr Demokratie ist grundsätzlich der Auffassung, dass auf allen politischen Ebenen, wo die Bürger Repräsentationsorgane wählen, die verbindliches Recht setzen können, auch die Möglichkeit der direktdemokratischen Entscheidung eingeräumt werden muss. All diese Kriterien sind in den Hessischen Landkreisen erfüllt. Daran ändert auch der Befund nichts, dass in den Gemeinden ein viel direkterer Bezug zwischen Politik/Verwaltung und Bürgern besteht und die Bandbreite der für Bürgerbegehren zugänglichen Themen auf Gemeindeebene sicherlich um einiges größer ist. Fast alle Bundesländer haben dies auch erkannt, denn neben Hessen werden Bürgerbegehren/Bürgerentscheide in Landkreisen nur noch in Baden-Württemberg ausgeschlossen.³

Bei der Ausgestaltung der Verfahrensregelungen können grundsätzlich bis auf einige Ausnahmen die Bestimmungen aus der HGO übertragen werden. Bei dem Quorum für das Bürgerbegehren liegt es nahe, sich am Quorum für die Stufe der Gemeinden mit über 100.000 Einwohner zu orientieren, da alle bis auf ein Landkreis in Hessen mehr als 100.000 Einwohner haben. Eine Differenzierung nach Einwohnergröße wie im Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Art. 2 Nr. 6 § 8d (5) macht daher wenig Sinn.

2. Quorum beim Bürgerentscheid

Eine gravierende Schwäche des GE ist es, dass es das Zustimmungsquorum beim Bürgerentscheid von 25% der Wahlberechtigten unangetastet lässt.

a) Gegen Zustimmungsquoren bei Bürgerentscheiden bestehen **grundsätzliche Bedenken**. Im Unterschied zu Wahlen betreffen und interessieren Sachfragen immer nur einen Teil der Bevölkerung; Enthaltung ist deshalb für viele ein nahe liegendes und sachgerechtes Verhalten. Solange das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird, werden die Enthaltungen praktisch den Nein-Sagern zugerechnet, was das Abstimmungsergebnis verfälscht. Wie leider viele Vorgänge

³ In Baden-Württemberg ist lt. dem Koalitionsvertrag zwischen Bündnis 90/Die Grünen und der SPD die Zulassung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden vorgesehen (S. 61).

belegen, spekulieren die Gegner eines Bürgerbegehrens, also regelmäßig die Ratsmehrheit und deren Anhänger, auf das Scheitern an dieser Hürde und neigen deshalb dazu, sowohl die Diskussion als auch die Abstimmung zu boykottieren. Der Sinn des Verfahrens, das öffentliche Ringen um die beste Lösung, erfüllt sich nicht. Der Verzicht auf ein Quorum, wie in Hamburger Stadtbezirken, würde hingegen auch die Gegner aktivieren, Wachheit in der Bevölkerung fördern und die Abstimmungsbeteiligung erhöhen.

b) Sollten Landesregierung und Landtag an einem Zustimmungsquorum festhalten wollen, wäre eine **Staffelung** nach Einwohnerzahlen dringend geboten, weil die Schwierigkeit, die Hürde zu überwinden, mit der Gemeindegröße schon allein durch räumliche Entfernungen und entsprechend geringere Betroffenheit rasch zunimmt. Als Orientierung bietet sich auch hierfür die Regelung in Thüringen an:

bis zu 10.000 Einwohner 20 %,
bis zu 50.000 Einwohner 15 % und
über 50.000 Einwohner 10 %.

Dies deckt sich mit dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE (Art. 1 Nr. 6 § 8d (10)).

c) Für **Landkreise** wäre das niedrigste Quorum vorzusehen; auch hier macht eine Staffelung keinen Sinn.



Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
im Hessischen Landtag
Herrn Horst Klee
Schlossplatz 1 – 3

65183 Wiesbaden

Ihre Nachricht vom:
Ihr Zeichen:

Unser Zeichen: 024.3 Di/Gi/Ri/Sw/In/We
Durchwahl: (0611) 1702-21
E-Mail: posteingang@hess-staedtetag.de

Datum: 02.08.2011
Stellungnahme 076-2011

Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Klee,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

nachstehend nehmen wir Stellung zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze – Drucks. 18/4031 – und dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE – Drucks. 18/4141 –

A Allgemein zu den Gesetzentwürfen:

Das Präsidium des Hessischen Städtetages hat sich zu dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen wie folgt positioniert (Sitzung des Präsidiums am 8.6.2011 in Wiesbaden):

- "1. Das Präsidium des Hessischen Städtetags bewertet die im Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vorgesehenen Änderungen positiv, soweit diese auf Forderungen des Hessischen Städtetags beruhen.
2. Das Präsidium des Hessischen Städtetages lehnt die nachfolgend aufgeführten im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vorgesehenen Änderungen ab:
- § 8b Abs. 3 Satz 3 HGO (Absenkung des Quorums für Bürgerbegehren),
 - § 27 Abs. 1 HGO (Änderung bei dem Verdienstausfall für Selbständige),
 - § 92 Abs. 4 HGO (Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes),
 - § 105 Abs. 2 HGO (Genehmigung von Kassenkrediten),
 - § 53 Abs. 2 HKO (Abdeckung von Altdefiziten durch die Kreisumlage),
 - § 37 FAG (Abdeckung von Altdefiziten durch die Kreisumlage),
 - § 14 LWV-Gesetz (Aufwandsdeckende LWV-Umlage),
 - § 47 LWG (Absenkung der Kostenerstattung für Großstädte),
 - § 2 FBG (wirtschaftliche Betätigung der Kommune),
 - § 122 Abs. 5 HGO (Beteiligungsverhältnisse).
3. Das Präsidium des Hessischen Städtetages fordert, dass die nachfolgend aufgeführten Aspekte in die Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen werden:
- Ergänzung des § 19 Abs 2 HGO (Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten bei der Energiewende),
 - Änderung des § 51 Nr. 10 HGO / § 7 Abs. 3 Nr. 2 EigBetrG (Festsetzung von Preisen),
 - Erweiterung des § 112 Abs. 4 HGO (Gleichklang zwischen HGO und GemHVO Doppik),
 - Einführung des § 112 Abs. 10 HGO (Einschränkung der Pflicht zu Erstellung eines zusammengefassten Gesamtabschlusses),
 - Erweiterung des § 129 HGO (Prüfung durch Wirtschaftsprüfer),
 - § 106 Abs. 4 des Entwurfes ist um einen Satz 2 zu ergänzen, der die Bildung von Rückstellungen für absehbare Mindereinnahmen zulässt,
 - KAG, wiederkehrende Beiträge."

Wir bedauern, dass das Kommunalabgabengesetz in dem von den Regierungsfractionen vorgelegten Artikelgesetz keine Berücksichtigung findet. Der Hessische Städtetag hatte wiederholt auf eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes gedrängt. Die Hauptforderungen des Hessischen Städtetages zielen darauf, Grundlagen zu schaffen, die es den Gemeinden ermöglichen,

- wiederkehrende (Straßen-)Beiträge zu erheben,
- die Abgabeberechnung auf private Dritte zu übertragen.

Die Städte und Gemeinden haben ein besonderes Interesse an einer entsprechenden Ergänzung des Kommunalabgabengesetzes. Die Schwierigkeiten, die sich für die hessischen Städte und Gemeinden ergeben, weil sie nicht auf die geforderten Ermächtigungsg Grundlagen zurückgreifen können, sind bekannt. Wir bitten Sie daher, unsere Forderungen zu unterstützen und sich für eine rasche Änderung des Kommunalabgabengesetzes einzusetzen.

Ein weiteres besonderes Interesse der Kommunen in Hessen gilt der künftigen Energieversorgung. Im Zuge der Energiewende muss das Land die kommunalen Aktivitäten, die dem Ausbau der erneuerbaren Energien und der Steigerung der Energieeffizienz und damit den Zielen der Landesregierung dienen, unterstützen. Wir fordern daher,

- die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen zu erleichtern,
- den Kommunen die Möglichkeit zu geben, einen Anschluss- und Benutzungszwang auch aus Gründen des Klima- und Ressourcenschutzes anordnen zu können und
- die Regelung des § 81 Abs. 2 HBO a.F. den Kommunen wieder als Ermächtigungsg Grundlage zur Verfügung zu stellen.

Wenn das Land die Energiewende vollziehen will, kann es auf die Aktivitäten der Kommune und ihrer Unternehmen in diesem Bereich nicht verzichten. Die Tätigkeiten der lokal Verantwortlichen dürfen daher nicht länger erschwert werden.

B Zu den Gesetzentwürfen im Einzelnen:

Artikel 1 - Änderung der Hessischen Gemeindeordnung

Zu Nr.3: § 7 HGO - Öffentliche Bekanntmachung im Internet

Die Gemeinden sollen zukünftig auch die Möglichkeit haben, ihre öffentlichen Bekanntmachungen auf ihrer jeweiligen Homepage im Internet bekannt zu machen.

Die Ansicht der Koalition, dass diese Neuregelung der fortschreitenden Entwicklung bei der elektronischen Information und Kommunikation der Bevölkerung Rechnung trägt, teilen wir. Den Einwohnern wird damit der Zugang zu den Entscheidungen auf kommunaler Ebene erleichtert.

Das Rechtsstaatsprinzip, Rechtsnormen der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich zu machen, die sicher stellt, dass die Betroffenen sich verlässlich über ihren Inhalt informieren können, ist nach unserer Ansicht durch die gesetzliche Neufassung nicht verletzt. Denn der Zugang zu den Satzungen und Verordnungen der Gemeinden wird nicht in unzumutbarer Weise erschwert. Im Verhältnis zu den rechtlich unbedenklichen Bekanntmachungen im Amtsblatt hat das Internet – auch unter Berücksichtigung, dass nach wie vor nicht alle Haushalte über einen Internetzugang verfügen und nicht alle Betroffenen ausreichende Kenntnisse über den Umgang mit dem Internet besitzen - inzwischen eine höhere Publizität.

Die Entbürokratisierung der öffentlichen Bekanntmachung setzt jedoch auch eine praktikable Ausgestaltung der entsprechenden Ausführungsverordnung voraus (vgl. Anmerkungen zu Artikel 12).

Zu Nr. 4: § 8b HGO - Erleichterung des Bürgerbegehrens, Einschränkung des Bürgerentscheids bei der gemeindlichen Bauleitplanung, Informationspflicht des Gemeindevorstands

Nach Vorstellung der Koalition sollen durch die Veränderungen des § 8b HGO die formalen Anforderungen für Bürgerbegehren vereinfacht werden.

Der Zeitraum zur Sammlung von Unterschriften für ein Bürgerbegehren soll von sechs auf acht Wochen verlängert werden. Weiterhin soll das Unterschriftenquorum für das Bürgerbegehren in den (kreisfreien) Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern von 10 % auf 3 % und in den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern auf 5 % abgesenkt werden.

Im Rahmen der Bauleitplanung soll zukünftig nur noch die Einleitung des Planungsverfahrens, d.h. der Aufstellungsbeschluss, noch bürgerentscheidsfähig sein.

Schließlich will die Koalition eine Pflicht des Gemeindevorstands begründen, Bürgerbegehrensinitiativen auf Wunsch schon vor der Unterschriftensammlung über die beim Bürgerbegehren einzuhaltende Rechtslage zu informieren. Im Falle von Formulierungsmängeln bei der Fragestellung des Bürgerentscheids soll die Gemeindevertretung die Möglichkeit einer Heilung erhalten.

Wir erachten die Verlängerung des Zeitraums zur Sammlung der Unterschriften von sechs auf acht Wochen als moderat. Sie ist verhältnismäßig, um der Bürgerschaft das Verfahren zur Einleitung eines Bürgerbegehrens zu erleichtern.

Anders verhält sich dies bei der intendierten Änderung, dass eine Unterschriftensammlung von 3 % (kreisfreie Städte) oder 5 % (Sonderstatus-Städte) der Wahlbevölkerung genügt, um ein wirksames Bürgerbegehren zu erreichen. Die Senkung des Einleitungsquorums um mindestens die Hälfte ist unverhältnismäßig. Lediglich von einer unserer Mitgliedstädte wird dieses Vorhaben begrüßt.

Zu nicht vertretbaren Ergebnissen führt die Staffelung des Einleitungsquorums zum Bürgerbegehren. Dem Entwurf folgend würde die Einleitung eines Bürgerbegehrens in Rodgau (30.604 Wahlberechtigte) 3.061 Unterschriften, in Marburg (56.230 Wahlberechtigte)

2.812 Unterschriften und in Offenbach am Main (79.498 Wahlberechtigte) 2.385 Unterschriften erfordern. Warum in der Stadt Offenbach am Main mit rund 120.000 Einwohnern über 600 Unterschriften weniger für ein Bürgerbegehren erforderlich sind, als in der Stadt Rodgau mit rund 45.000 Einwohnern und weshalb in Offenbach am Main die Unterschrift eines wahlberechtigten Bürgers mehr als doppelt so viel Gewicht haben soll, wie eine solche in Rodgau, ist nicht nachvollziehbar. Aus diesem Grunde lehnen wir eine Staffelung des Einleitungsquorums für Bürgerbegehren gemäß der Einwohnerzahl der Städte ab.

Eine Stärkung des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids in diesem Umfang, stellt die Funktionsfähigkeit einer Gemeinde oder Stadt in Frage und entwertet die Gemeindevertretung und die Stadtverordnetenversammlung als wichtigstes kommunales Gremium und den in unmittelbarer Wahl vom Volk gewählten ehrenamtlichen Mandatsträger.

Die bisher in Hessen bestehenden Untergrenzen der Quoren für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben sich bewährt und sollten deshalb auch nicht geändert werden.

Die Einschränkung des Bürgerentscheids bei der gemeindlichen Bauleitplanung entspricht unserer ausdrücklichen Forderung. Dabei ist anzumerken, dass aus dem Kreis unserer Mitgliedstädte, da eine rechtzeitige und weit reichende Einbindung der Bürgerschaft im Bauleitverfahren im Baugesetzbuch vorgeschrieben ist und von den hessischen Kommunen auch entsprechend gelebt wird, auch gefordert wird, dass die Bauleitplanung generell in den Negativkatalog des § 8b Abs. 2 HGO aufgenommen werden soll.

Das verfassungsrechtliche Demokratieprinzip wird durch die Einschränkung des Bürgerentscheids nicht verletzt. Das Bauleitplanverfahren wird durch einen Aufstellungsbeschluss eingeleitet, der nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB ortsüblich bekannt zu machen ist. Durch diese Bekanntmachung wird jedermann die Möglichkeit eingeräumt, einem beabsichtigten Bauvorhaben durch ein Bürgerbegehren zu begegnen. Hingegen führt eine "basisdemokratische" Entscheidung in einer späteren Phase der Bauleitplanung zur Frustration der direkt gewählten Mandatsträger, welche in einem zeitlich aufwendigen öffentlichen Verfahren die Planung vorangetrieben haben. Auch aus dem Grund der erheblichen Kosten, die ein Bauverfahren bis zur Ausführung des Vorhabens verursacht, ist eine erfolglose Bauleitplanung nicht im Sinne des Bürgers.

Wenngleich die Unterrichtungspflicht zum Bürgerbegehren grundsätzlich einen Mehraufwand für die Kommunen bedeutet, ist dieser aus dem Grund des Vermeidens einer Frustration einer engagierten Bürgerschaft eines aus formalen Gründen gescheiterten Bürgerbegehrens dennoch vertretbar. Mit dem Gesetzentwurf sollten jedoch keine übersteigerten Anforderungen an die zu leistende Information intendiert sein.

Auch die beabsichtigte Einführung der Heilungsmöglichkeit von Mängeln in der Fragestellung eines Bürgerbegehrens durch die Gemeindevertretung erscheint im Verhältnis zu einer durch Formmängel in "ihren" Rechten beschnittenen Bürgerschaft im Aufwand vertretbar.

Keine Zustimmung von unseren Mitgliedstädten erfahren die von der Landtagsfraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Änderungen zu dem Themenkreis der erweiterten Bürgerbeteiligung. Lediglich eine Mitgliedstadt konnte sich z.B. mit dem Gedanken eines Gemeindevantrags identifizieren. Besonders kritisch wurde der Vorschlag einer Bürgerpetition beurteilt. Sämtliche Ideen unterstellen ein mangelndes Vertrauensverhältnis zwischen den Bürgern und ihrer Stadt und übersehen die außerordentliche Nähe, mit der in den kommunalen Gebietskörperschaften Politik und Verwaltung zu Gunsten der Bürgerschaft funktionieren.

Zu Nr. 5 - Gebietsbestand und -änderung, der freiwillige Zusammenschluss von Gemeinden

Nach Ansicht der Koalition ist die Gebietsreform abgeschlossen. Daher soll es anstelle einer durch das Land veranlassten Gebietsreform von der gemeindlichen Ebene gewünschte, freiwillig durchgeführte Gebietsänderungen geben.

Nach unserer Ansicht ist die strukturelle Änderung der Vorschriften zu Gebietsbestand und -änderung und zum freiwilligen Zusammenschluss von Gemeinden rechtlich schlüssig. Der Wille der Mehrheitsfraktionen im Hessischen Landtag, den Kommunen einen größeren eigenen Gestaltungsanteil im Hinblick auf die Organisation des gemeindlichen Gebietes einzuräumen, ist zu begrüßen. In den neuen Formulierungen ist dem Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung und dem Subsidiaritätsprinzip konsequent Rechnung getragen worden. Der Rückzug des Gesetzgebers in den Fällen, in welchen sich die Gemeinden und deren Bevölkerung über einen Zusammenschluss einigen, wird von uns positiv

bewertet. Es bleibt zu erwarten, ob durch die Vereinfachung der Regelungen über den Zusammenschluss von Gemeinden die Bereitschaft bei den Gemeinden wächst, dies auch zu tun. In den Fällen, in denen eine Zusammenlegung geboten ist (z.B. im Falle des Wegfalls der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit der Gemeinde), jedoch kein freiwilliger Zusammenschluss zustande kommt, bleibt der Gesetzgeber gefordert, zu handeln.

Im Hinblick auf die finanzielle Situation vieler Gemeinden in Hessen und unter Berücksichtigung des Umstands, dass es aktuelle Beispiele gescheiterter – aber dennoch sinnvoller – Zusammenlegungen von Gemeinden gibt, bestehen Zweifel, ob die Zeit der Gebietsreform tatsächlich beendet ist. Eine Zusammenlegung von Gemeinden aus Gründen des öffentlichen Wohls sollte deshalb nicht ersatzlos aus dem Gesetz gestrichen werden.

§ 19 Abs. 2 HGO - Anschluss- und Benutzungszwang

Zur Förderung der Klima schonenden und effizienten Kraft-Wärme-Kopplung müssen die Kommunen erleichterte Möglichkeiten erhalten, die Nutzung von Fernwärme vorzuschreiben.

Nach der Gemeindeordnung können die Gemeinden den Anschluss an eine Fernheizung und die Benutzung dieser nur dann anordnen, wenn ein öffentliches Bedürfnis besteht (§ 19 Abs. 2 Satz 1 HGO). Ein öffentliches Bedürfnis wird nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur dann als gegeben angesehen, wenn Gründe des öffentlichen Wohls vorliegen, die einen hinreichenden örtlichen Bezug aufweisen. Die Einrichtung der Fernwärmeversorgung muss daher darauf gerichtet sein, die örtliche Umweltsituation zu verbessern. Die sich allein überörtlich auswirkende Umweltverträglichkeit der Fernwärmeversorgung ist nach der Rechtsprechung für sich genommen nicht geeignet, den gemeindlichen Anschluss- und Benutzungszwang zu rechtfertigen (BVerwG, Urteil v. 23.11.2005, Az: 8 C 14/04).

In den Gemeindeordnungen der Länder Schleswig-Holstein, Sachsen und Baden-Württemberg ist ausdrücklich geregelt, dass auch überörtliche Gesichtspunkte (Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens/Umweltschutz/Klima- und Ressourcenschutz) den Anschluss- und Benutzungszwang rechtfertigen können.

Diesen Beispielen folgend sollte auch der hessische Gesetzgeber die Grundlage schaffen, damit Gemeinden einen Anschluss- und Benutzungszwang an ein Netz der öffentlichen Nah- oder Fernwärmeversorgung zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes vorschreiben können. In Anlehnung an die baden-württembergischen Regelung zum Anschluss- und Benutzungszwang (§ 11 GemO) schlagen wir vor, § 19 Abs. 2 HGO wie folgt zu ergänzen:

(2) "Sie kann bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an die Wasserleitung, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernheizung und ähnliche der Volksgesundheit oder dem Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens einschließlich des Klima- und Ressourcenschutzes dienenden Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben."

Der Bundesgesetzgeber hat in § 16 des Gesetzes zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich bereits vorgegeben, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände von einer Bestimmung nach Landesrecht, die sie zur Begründung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an ein Netz der öffentlichen Fernwärme- oder Fernkälteversorgung ermächtigen, auch zum Zwecke des Klima- und Ressourcenschutzes Gebrauch machen können. Es ist allerdings bislang nicht gerichtlich bestätigt, dass eine auf diese Vorschrift gestützte Satzung Bestand hat. Die geforderte Ergänzung würde daher in jedem Fall zu mehr Rechtssicherheit beitragen.

Die geforderte Ergänzung ist auch nicht deshalb entbehrlich, weil das Baugesetzbuch Möglichkeiten für Kommunen enthält, einen Anschluss- und Benutzungszwang für klimafreundliche Energieversorgung zu regeln (§ 9 Nr. 23 BauGB). Denn ungeachtet der konkreten Voraussetzungen dieser Vorschriften bedarf es zur Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs eines Bebauungsplans. Dieser Weg über Bebauungspläne ist zumindest für den bebauten Innenbereich ausgesprochen aufwändig, zumal die Voraussetzungen für den Erlass eines Bebauungsplans vorliegen müssen.

Zu Nr. 9 - Beamten- und tarifrechtliche Bestimmungen, Änderung von §§ 23, 40, 51, 73, 95, 98, 110 und 154 HGO

Die vorgesehenen Änderungen vollziehen die neuen Begrifflichkeiten, die durch das Beamtenstatusgesetz und den neuen Tarifvertrag vorgegeben werden, nach und sind daher folgerichtig und nur redaktioneller Natur. Dies gilt für die Verwendung der Begriffe "Einstellung" (statt "Anstellung"), "Arbeitnehmer" (statt "Angestellte und Arbeiter") sowie "Entgeltgruppe" (statt "Vergütungs- und Lohngruppe"). Diesen Änderungen wird von uns nicht widersprochen.

Zu Nr. 10 - Erleichterung der Nachweispflicht bei der Entschädigung von selbständig Tätigen, § 27 HGO

Um einen Ersatz für seinen Verdienstaufschlag zu erhalten, muss ein selbständig tätiger Mandatsträger nachweisen, dass er in der Zeit, in der er ehrenamtlich tätig war, einen Vertrag geschlossen hätte, der ihm einen bestimmten Verdienst gebracht hätte und dass dieser Vertragsschluss wegen der ehrenamtlichen Betätigung nicht zustande gekommen ist (vgl. HessVGH, Urt. v. 28.10.2004 in HSGZ 2005 S. 255 = ESVGH Bd. 55 S. 111 = DÖV 2005 S. 212; bestätigend HessVGH, B v. 23.02.2010, 8 A 1807/09.Z). Diese Verfahrensweise hat sich in der Vergangenheit insbesondere zur Vermeidung von Missbrauch (z.B.: Behaupteter Verdienstaufschlag von "Selbständigen" bei bestehenden Beraterverträgen mit ehemaligen Arbeitgebern, welche zur Abwicklung eines vorgezogenen Ruhestands abgeschlossen wurden) bewährt.

Nach der Vorstellung der beantragenden Fraktionen, soll die Neuregelung dazu beitragen, dass die Übernahme eines Mandats von interessierten Selbständigen und Freiberuflern nicht aus finanziellen Erwägungen unterbleibt. Gemäß der beabsichtigten Änderung kann der Selbständige oder Freiberufler durch Bezugnahme auf allgemeine Erfahrungswerte der Kammern oder von Berufsverbänden, durch eigene geeignete Unterlagen, wie z.B. frühere Steuerbescheide, oder aber durch den Nachweis der Kosten für eine Vertretungskraft den erleichterten Nachweis für seinen Verdienstaufschlag führen. Die Gemeinde soll sodann dieses Einkommen auf einen für den jeweiligen Selbständigen individuellen Stundensatz umrechnen und die persönliche Verdienstaufschlagpauschale für den einzelnen Mandatsträger festsetzen. Dieser Satz soll der Abgeltung des mandatsbedingten Arbeits-

zeitversäumnisses zu Grunde gelegt werden. Im Ergebnis entfällt so die Überprüfbarkeit des Bestehens eines konkreten Verdienstauffalls beim Mandatsträger durch die entschädigungspflichtige Gemeinde. Die Möglichkeit des Missbrauchs wird erleichtert.

Zur Begrenzung der Höhe des Ersatzes für Verdienstauffall für alle Empfängergruppen erlaubt der Entwurf der Gemeindevertretung, die maximale Höhe der Entschädigung durch die Satzung zu begrenzen. Damit will die Koalition den Charakter der Ehrenamtlichkeit – und damit der grundsätzlichen Unentgeltlichkeit – der Mandatsausübung wahren.

Eine Erleichterung der Nachweisverpflichtung für Freiberufler und Selbständige zur Geltendmachung von Verdienstauffall ist von den kommunalen Spitzenverbänden nicht gefordert worden. Unserer Geschäftsstelle liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass sich Freiberufler und Selbständige aus dem Grund, dass diese, weil sie einen Verdienstauffall konkret nachweisen müssen, sofern sie diesen erstattet haben wollen, nicht um ein Mandat beworben haben. Vielmehr ist bekannt, dass Freiberufler und Selbständige einen signifikanten Anteil der ehrenamtlichen Mandatsträger in Hessen stellen. Durch die neue individuelle Verdienstauffallpauschale besteht bei einzelnen Berufsgruppen das Risiko, dass der gemeindliche Aufwand für Entschädigungen eine erhebliche Höhe erreicht. Die Mitglieder der Gemeindevertretung sollen zwar keine Vermögenseinbußen erleiden, umgekehrt sollen die Ihnen zufließenden Ausgleichszahlungen aber auch nicht dazu führen, dass die Mandatsausübung den Charakter einer entgeltlichen Nebenbeschäftigung erhält (vgl. Sächs. OVG, Urt. v. 26.05.2009, NVwZ-RR, 2009 S. 776). Zwar haben die Gemeindevertreter nach dem Gesetzesentwurf die Möglichkeit, Höchstgrenzen der Verdienstauffallpauschalen festzulegen, dennoch ist das Entstehen eines finanziellen Mehraufwands durch die Neuregelung bei den Gemeinden sehr wahrscheinlich. Die Änderung des § 27 HGO wird deshalb von uns abgelehnt.

Zu Nr. 15 - Klarstellung zur Reichweite des Überwachungsrechts der Gemeindevertretung, Fragerecht der Fraktionen

Das Überwachungsrecht der Gemeindevertretung über die Verwaltung endet nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände an der Stelle, an welcher der Bürgermeister nicht im Rahmen gemeindlicher Verwaltung, sondern unter der Aufsicht vorgesetzter Fachbehörden agiert. Dieser Rechtsmeinung hat sich die Koalition angeschlossen und dies in ihrem

Gesetzentwurf berücksichtigt. Die kommunale Praxis, nicht nur Anfragen der Stadtverordneten, sondern auch der Fraktionen zu beantworten, ist ebenfalls bei der Neuformulierung des § 50 Abs. 2 HGO berücksichtigt worden.

Durch die Ergänzung des Wortlauts des § 50 Abs. 2 Satz 1 wird klargestellt, dass der Bürgermeister in kommunalen Auftragsangelegenheiten nicht von der Gemeindevertretung, z.B. mit Hilfe eines Akteneinsichtsausschusses, überwacht wird.

Mit der Erweiterung des § 50 Abs. 2 Satz 5 HGO wird nunmehr klar geregelt, dass das Fragerecht nicht nur dem einzelnen Gemeindevertreter zusteht, sondern auch den Fraktionen. Daraus resultiert, dass der Gemeindevorstand dementsprechend verpflichtet ist, auch solche Anfragen zu beantworten.

Beide Änderungen sind nach Ansicht der Geschäftsstelle sinnvoll und deshalb zu begrüßen.

§ 51 Nr. 10 HGO - Keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeindevertretung für die Festsetzung privatrechtlicher Entgelte

Nach der Gemeindeordnung kann die Gemeindevertretung die Festsetzung öffentlicher Abgaben und privatrechtlicher Entgelte, die für größere Teile der Gemeindebevölkerung von Bedeutung sind, nicht übertragen (§ 51 Nr. 10 HGO). Ist etwa ein Eigenbetrieb für die Energieversorgung in der Kommune zuständig, kann es sinnvoll sein, der Betriebsleitung die Zuständigkeit für die Festlegung der Preise zu übertragen. So kann gewährleistet werden, dass Eigenbetriebe in kurzer Frist auf preisrelevante Änderungen, wenn diese jedenfalls den Bereich geschäftsüblicher Vorgänge nicht überschreiten, reagieren können. Unter Wettbewerbsgesichtspunkten sollte daher die Möglichkeit geschaffen werden, die Betriebsleitung zu ermächtigen, privatrechtliche Entgelte festzusetzen, ohne dass die Gemeindevertretung zuvor hierüber beschließt. Hierzu müsste die Entscheidung über die Festsetzung privatrechtlicher Entgelte aus dem Katalog der ausschließlichen Zuständigkeiten der Gemeindevertretung gestrichen werden. Siehe zu diesem Punkt auch weiter unten G 3. a).

Zu Nr. 17 - Zuständigkeitsbegrenzung der Gemeindevertretung, Inhaltliches Prüfungsrecht des Vorsitzenden der Gemeindevertretung

Rechtlich umstritten ist, ob der Vorsitzende der Gemeindevertretung im Rahmen seiner Prüfungskompetenz zu den Anträgen zur Gemeindevertretung auch die Fragestellung, ob eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des § 28 Abs. 2 Grundgesetz vorliegt, beantworten und entsprechend entscheiden darf. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung des § 56 soll die Frage beantwortet werden:

Gemäß der Überarbeitung der Vorschrift, soll der Vorsitzende der Gemeindevertretung ein Prüfungs- und Entscheidungsrecht zur Verbandskompetenz haben.

Die Begründung der Koalition: "Die Änderung ist konsequent, denn die Zuständigkeit eines Organs kann nicht weiter gehen als die Zuständigkeit der juristischen Person, für die das Organ handelt. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass die Tagesordnung möglichst schlank gehalten wird und die Gemeindevertretung sich nicht in Diskussionen verliert, die andernorts geführt werden müssen. Eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Gemeindevertreter selbst und der Fraktionen in der Vertretungskörperschaft ist mit der Novellierung nicht verbunden, denn das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Jahr 1990 zur Ausweisung "Atomwaffenfreier Zonen" entschieden, dass die Befassung der Gemeindevertretung mit überörtlichen Angelegenheiten nur dann rechtswidrig ist, wenn überhaupt kein spezieller örtlicher Bezug festgestellt werden kann (vgl. Heberlein, "Die Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG zur kommunalen Außenpolitik", in NVwZ 1992 S. 543).", deckt sich mit unserer Ansicht. Die beabsichtigte Änderung ist deshalb zu begrüßen.

Zu Nr. 18 - Formelle Stärkung des Amtes des Vorsitzenden der Gemeindevertretung

Die Mehrheitsfraktionen im Hessischen Landtag vertreten die Ansicht, dass eine Stärkung des ehrenamtlichen Amtes des Vorsitzenden der Gemeindevertretung erforderlich ist. Dieses Ziel soll damit erreicht werden, dass bisher in den Kommunen gelebte Praxis durch und für Vorsitzende der Gemeindevertretungen in § 57 verankert werden soll.

Bei der Ergänzung der Abs. 3 bis 5 handelt es sich um Vorschriften, die in der Regel bereits in den Geschäftsordnungen unserer Mitgliedstädte niedergelegt sind. Nach unserer

Auffassung wird durch die Ergänzung des § 57 HGO den Gemeinden das Recht genommen, diese Grundsätze anders oder gar nicht nieder zu legen. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Gemeindevertretungen Geschäftsordnungen beschließen, die eine schwächere Position deren Vorsitzenden beinhalten, nach Ansicht der Geschäftsstelle gering.

Vor dem Hintergrund der Debatte über die Stärkung des Amtes des Vorsitzenden der Gemeindevertretung, ist aus den Reihen unserer Mitgliedstädte die Forderung an uns herangetragen worden, über eine Neufassung des § 47 HGO auch die Position des direkt gewählten Bürgermeisters innerhalb des Magistrats zu stärken. Dies in der Weise, dass künftig der Bürgermeister die Reihenfolge seiner Vertretung festlegen kann.

Zu Nr. 19 - Elektronische Einladungen zu den Sitzungen der Gemeindevertretung, Eigenes Antragsrecht der Fraktionen

Nach Vorstellung der Mehrheitsfraktionen im Hessischen Landtag soll der Vorsitzende der Gemeindevertretung künftig auch per E-Mail zu den Sitzungen einladen dürfen. Außerdem soll der bisher geübten Praxis, dass in der Regel Fraktionen und weniger einzelne Stadtverordnete Anträge zu den Sitzungen der Gemeindevertretung stellen, durch Ergänzung § 58 HGO zum ausdrücklichen Recht verholfen werden.

Lediglich im Wege der qualifizierten elektronischen Signatur ist den Gemeinden bisher gestattet, bei der Einberufung zu den Sitzungen der Gemeindevertretung von der Schriftform abzuweichen und auf die elektronische Form (E-Mail) über zu gehen. Bereits mit Einführung dieser Ausnahme im Jahr 2005 haben wir, wegen des hohen organisatorischen und technischen Aufwands der digitalen Signatur, dessen Streichung gefordert und aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung für die Einladung per E-Mail geworben. Diesen Forderungen soll nunmehr nachgekommen werden.

Die beabsichtigte Änderung des § 58 Abs. 1 HGO soll über entsprechende Verweisungsnormen auch für die Ausschüsse (§ 62 Abs. 5 HGO), die Ortsbeiräte (§ 82 Abs. 6 HGO), den Gemeindevorstand (§ 69 Abs. 2 HGO) gelten. Nach der Vorstellung der Koalition soll "jedes Gremium selbst über die Anwendung der elektronischen Kommunikation, über den Kreis der Teilnehmer und darüber, ob die elektronische Form vollständig an die Stelle der

Schriftform tritt oder diese nur ergänzt, frei entscheiden dürfen." Dies sollte möglichst in der Geschäftsordnung der Gemeindevertretung niedergelegt werden. Die Gemeindevertreter sollen nicht gezwungen werden, die Voraussetzungen einer elektronischen Kommunikation zu schaffen. Das Einverständnis zur Zustellung der Einladung per E-Mail soll ausdrücklich vom Gemeindevertreter erklärt werden.

Bisher wird das Antragsrecht der Fraktionen mittelbar aus dem Antragsrecht der Gemeindevertreter abgeleitet. Es ist gemeinsamer Wunsch aller kommunalen Spitzenverbände, dass gesetzlich klargestellt wird, dass es ein eigenes Antragsrecht der Fraktionen gibt. Durch die Neuformulierung des Abs. 5 Satz 3 wird diesem Ansinnen Rechnung getragen.

Da die beabsichtigte Änderung des § 58 HGO den langjährigen Forderungen unseres Verbandes entspricht, werden diese von uns begrüßt.

Zu Nr. 26 a): § 92 Abs. 2 E-HGO - Haushaltsgrundsätze

Wir regen an, anstelle der "Grundsätze der doppischen Buchführung" davon zu sprechen, dass der Haushalt "in Form der doppischen Buchführung" geführt wird. Dieser Vorschlag dient der Präzisierung der Vorschrift, da er die Einführung neuer Begrifflichkeiten vermeidet. Einer Verwechslung mit den "Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung" wird so vorgebeugt.

Wir geben zu bedenken, dass die noch nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung arbeitenden Zweck- und Wasser- und Bodenverbände teilweise sehr klein sind. Diesen wäre mit einer längeren Übergangsfrist erheblich geholfen.

Zu Nr. 26 c): § 92 Abs. 3 E-HGO - Haushaltsausgleich

Die vorgeschlagene Regelung findet aus zwei Gründen nicht die Unterstützung des Hessischen Städtetages.

1. Wir wollen nicht die Fehlbeträge aus Vorjahren in den Haushaltsausgleich einbeziehen.
 - Wenn der Gesetzentwurf von den Fehlbeträgen aus Vorjahren spricht, ist unklar, wie weit zurückgegriffen werden soll. Da der Zeitpunkt, zu dem die Kommune die

Eröffnungsbilanz erstellt hat, den äußersten Anknüpfungspunkt bildet, kommt es zu einer erheblichen Ungleichbehandlung. Kommunen, die zum 1.1.2009 – also zum spätest möglichen Zeitpunkt umgestellt haben – müssen ggfs. die Fehlbeträge der Jahre 2009 bis 2011 berücksichtigen. Im Gegensatz dazu müssen Kommunen, die bereits zuvor ihre Haushaltsführung umgestellt haben, Fehlbeträge aus einem wesentlich umfassenderen Zeitraum ausgleichen.

- Die Einbeziehung der eigenen Fehlbeträge aus den Vorjahren in Kombination mit der aus der vorgeschlagenen Änderung des § 53 HKO resultierende Mehrbelastung in den kreisangehörigen Kommunen, führt zu unhaltbaren Zuständen.

2. Wir schlagen vor, dass § 92 Abs. 3 E-HGO präziser und anwenderfreundlicher ausgestaltet werden sollte. Konkret schlagen wir folgende Formulierung – im Folgenden kommunaler Vorschlag – vor.

"(4) Der Ergebnishaushalt ist ausgeglichen, wenn das ordentliche Ergebnis ausgeglichen ist. Er gilt als ausgeglichen, wenn das ordentliche Ergebnis nach Verwendung der aus den ordentlichen Ergebnissen der Vorjahre gebildeten Rücklage und nach Einstellungen und Entnahmen in/aus sonstige(n) Rücklagen ausgeglichen ist. Über die Verwendung beschließt die Gemeindevertretung."

Gegenüber dem vorliegenden Entwurf weist diese Formulierung eine Reihe von Vorteilen auf. Der kommunale Vorschlag orientiert sich am Sprachgebrauch der Doppik. Er vermeidet es, in einer Vorschrift vom Ausgleich des Haushalts und sodann vom Ausgleich des Ergebnishaushaltes zu sprechen. Auch vereinfacht es die Gesetzesanwendung, wenn das Gesetz das ordentliche Ergebnis so benennt, wie es dies meint (die Summe der ordentlichen Aufwendungen zuzüglich der Finanzerträge, abzüglich der Summe der ordentlichen Aufwendungen sowie der Zinsen und ähnlicher Aufwendungen).

Der kommunale Vorschlag trennt deutlich zwischen dem Haushaltsausgleich bei ausgeglichenen Aufwendungen und Erträgen – in diesem Fall ist der Haushalt ausgeglichen – und der Situation, in der ein Haushalt nur dadurch ausgeglichen wird, dass Rücklagen in Anspruch genommen werden – in diesem Fall gilt der Haushalt als ausgeglichen. Im Gegensatz dazu betrachtet der vorliegende Entwurf beide Formen des Haushaltsausgleichs als gleichwertig und verwendet damit im erstgenannten Fall unnötigerweise eine Fiktionsregelung.

Schließlich erachten wir es als wichtig, der Stadtverordnetenversammlung/Gemeindevertretung die Hoheit über den Haushalt zuzuerkennen, indem ihr ausdrücklich das Recht zuerkannt wird, über die Verwendung des Ergebnisses zu beschließen. Für die Stadtverordneten ist dies insbesondere dann wichtig, wenn der Haushalt mit einem Überschuss abschließt und die Prioritäten für die Verwendung der Mittel zu setzen sind.

Zu Nr. 26 d): § 92 Abs. 4 E-HGO - Haushaltssicherungskonzept

Der Hessische Städtetag lehnt die vorgeschlagene Verschärfung der Regularien zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ab. Wir weisen zur Begründung darauf hin, dass die Ursache der kommunalen Defizite vielfach in globalen Entwicklungen, sozialpolitischen Entscheidungen des Bundes und des Landes Hessen oder etwa einer Kürzung des KFA liegt. In Anbetracht der teilweise nicht vorhandenen Steuerungsmöglichkeit bestehen erhebliche Zweifel daran, dass das Instrument des Haushaltssicherungskonzeptes zur Gesundung der kommunalen Finanzen signifikant beitragen kann.

Sollte entgegen unseres Votums an der vorgeschlagenen Fassung der Regelungen zum Haushaltssicherungskonzept festgehalten werden, schlagen wir vor, dass der Gesetzeswortlaut konsequent am doppelten Sprachgebrauch ausgerichtet wird. Nach unserer Einschätzung ist es zentral, dass das Gesetz konsequent zum Ressourcenverbrauchskonzept übergeht und Formulierungen vermeidet, die darauf schließen lassen, dass es primär auf den tatsächlichen Finanzmittelfluss ankommt. Daher sollte anstelle der Einsparungsmöglichkeiten von Optimierungsmöglichkeiten gesprochen werden. Andernfalls ist es denkbar, auf notwendige Instandsetzungsarbeiten zu verzichten, da damit eine Einsparung erzielt wird, diese Entscheidung aber bei Lichte betrachtet Schaden anrichtet. Ebenso empfehlen wir, bei den Begriffen "Auszahlung" und "Einzahlung" klar zu stellen, dass diese sich allein auf die Investitionen beziehen.

Darüber hinaus geben wir zu bedenken, dass die Kommunalaufsicht in ihrer jetzigen Form mit der effektiven Überwachung von Haushaltssicherungskonzepten vor Schwierigkeiten gestellt ist. Statt die Pflicht zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes auszudehnen, wäre es überlegenswert, die Einhaltung der bestehenden Konzepte intensiver zu überwachen.

Zu Nr. 27: § 93 E-HGO - Die Begrifflichkeit "Erträge und Einzahlungen"

Der Gesetzentwurf verwendet an vielen Stellen die Begrifflichkeiten "Erträge und Einzahlungen" und "Aufwendungen und Auszahlungen". Diese Formulierung ist der Klarheit des Gesetzes abträglich. Vielfach bleibt im Dunkeln, ob die Erträge und die Einzahlungen gleichberechtigt nebeneinander stehen oder die Einzahlungen nur insoweit gemeint sind, als es sich um Investitionen handelt. Wir bitten nachdrücklich darum, die in der Neufassung liegende Gelegenheit zur sprachlichen Bereinigung zu nutzen.

Zu Nr. 32: § 98 E-HGO - Nachtragssatzung

Der Gesetzgeber sollte die Gelegenheit nutzen, das bisher in § 114e Abs. 3 HGO enthaltene Redaktionsversehen zu berichtigen. Im ersten Satz des Abs. 3 sollte es anstelle von "Abs. 2 Nr. 2 bis 5 findet keine Anwendung auf:" heißen "Abs. 2 Nr. 3 bis 5 findet keine Anwendung auf:".

Zu Nr. 36: § 105 Abs. 2 E-HGO - Genehmigungspflicht von Kassenkrediten

Der Hessische Städtetag lehnt die Genehmigungspflicht des Höchstbetrages der Kassenkredite ab. Wir stimmen der Begründung des Gesetzentwurfes darin zu, dass die Dimension der Kassenkredite hessischer Kommunen besorgniserregend ist. Allerdings setzt eine Genehmigungspflicht der Kassenkredite an einem Symptom der unzureichenden Finanzausstattung an und nicht an der Ursache. Wir erachten den Vorschlag daher als nicht zweckdienlich.

Zu Nr. 37: § 106 Abs. 4 E-HGO - Bildung von Rückstellungen

Der Hessische Städtetag fordert die Erweiterung des § 106 Abs. 4 E-HGO. Ein neuer Satz 2 sollte lauten:

"Für absehbare Ertragsausfälle kann eine Rückstellung gebildet werden."

Damit soll den Kommunen die Möglichkeit eröffnet werden, für absehbare Ertragsausfälle eine Rückstellung zu bilden.

Der Hessische Städtetag erhebt diese Forderung vor dem Hintergrund, dass es gerade im Hinblick auf die Anteile der Kommunen an den Bundessteuern immer wieder zu Situationen kommt, in denen etwa aufgrund einer gerichtlichen Entscheidung absehbar ist, dass diese Erträge zukünftig geringer ausfallen werden.

Das Land Hessen bildet in diesem Fall in seinem Haushalt eine Rückstellung, um mit dieser die für die Vergangenheit bestehenden Rückzahlungsansprüche der Steuerpflichtigen abdecken zu können. Dies ist den Kommunen bislang nicht möglich. Da sie nicht Steuergläubiger sind, sondern lediglich über einen Verbundanteil beteiligt werden, werden diese Rückzahlungen durch eine Verminderung der zukünftigen Erträge an sie weiter geleitet.

Bei einer Gesamtbetrachtung der Situation wird somit der Grundsatz der Periodizität durchbrochen. Außerdem entsteht innerhalb einer Kommune der fälschliche Eindruck, dass Finanzmittel für höhere Aufwendungen zur Verfügung stehen, die wirtschaftlich schon gebunden sind. Die bisherige Rechtslage setzt also Anreize für eine nicht vernünftige Ausgabenpolitik.

Zu Nr. 38: § 108 Abs. 3 E-HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze

Wir sind der Ansicht, dass § 108 Abs. 3 S. 1 des Entwurfs keinen Regelungscharakter aufweist und modifiziert werden sollte. Es ist richtig, wenn die Begründung des Gesetzesentwurfs ausführt, dass sich die Zulässigkeit der Erstellung einer Eröffnungsbilanz vor dem 1.1.2009 durch Zeitablauf erledigt hat. Allerdings gilt dies auch für das Datum 1.1.2009. Daher bitten wir darum, dass entweder alle Kommunen, die vor dem 1.1.2009 eine Eröffnungsbilanz erstellt haben, ebenfalls erwähnt werden – etwa indem formuliert wird "hat spätestens zum" – oder auf den Vergangenheitsbezug vollständig verzichtet wird.

Zu Nr. 39: § 112 Abs. 4 E-HGO - Gesamtabschluss

Es ist dem kommunalen Haushaltsrecht förderlich, wenn die zentralen Punkte in der Hessischen Gemeindeordnung der Gemeindehaushaltsverordnung Doppik gleichlautend geregelt sind. Der Ordnungsgeber hat erkannt, dass die Übersicht über die Rückstellungen den Gemeindevertretern und Stadtverordneten wichtige Informationen über die Situation des kommunalen Haushaltes liefert. Daher hat er in § 52 Abs. 3 GemHVO Doppik vorgesehen, dass eine Rückstellungsübersicht Anlage des Jahresabschlusses ist. Es

wäre daher wünschenswert, wenn die Rückstellungen in die in Abs. 4 enthaltene Aufzählung der Anlagen zum Jahresabschluss mit aufgenommen werden würden.

Zu Nr. 39 § 112 Abs. 7 E-HGO - Gesamtabschluss

Es ist richtig, dass die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse der in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger nach den aktuell gültigen Regelungen des HGB erfolgt. Diese Entscheidung des Entwurfs für die Anwendung des Handelsgesetzbuches in der Fassung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes erlaubt es, die auf Basis des BilMoG erstellten Abschlüsse der Aufgabenträger und der Teilkonzerne zu integrieren.

Ebenso ist es richtig, dass die Konsolidierung auf Basis der Buchwerte erfolgt. Jede andere Form der Konsolidierung führt dazu, dass die Kommunen in erheblichem Umfang Verwaltungskraft und Mittel durch Bewertungsfragen binden. Diese Mittel können im Dienste der Bürgerinnen und Bürger oder zur Schuldentilgung sinnvoller eingesetzt werden.

Allerdings ist der jetzt vorliegende Entwurf noch nicht so kommunalfreundlich ausgestaltet wie es die Intention der Verfasser gewesen ist. Nach unserer Einschätzung ist den Interessen des Gesetzgebers und denen der Kommunen am besten gedient, wenn § 112 Abs. 7 E-HGO wie folgt gefasst würde:

"(7) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 300 bis 307 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Abs. 5 einzubeziehen. Bestehen für bestimmte Posten des Jahresabschlusses unterschiedliche Vorschriften für die Gemeinde und die Aufgabenträger, deren Jahresabschlüsse mit dem der Gemeinde zusammen zu fassen sind, so ist dies für die Zusammenfassung der Jahresabschlüsse unerheblich."

Dieser kommunale Vorschlag verzichtet darauf, den § 308 HGB in den Verweis mit aufzunehmen. Nach unserer Einschätzung ist es gerade dieser Paragraph, der im Widerspruch zum Wunsch des Gesetzgebers steht, die Kommunen nicht zur Neubewertung aller Beteiligungen zu zwingen. Darüber hinaus wird der Widerspruch zwischen dem Verweis auf § 308 HGB und dem letzten Satz des Entwurfs beseitigt.

Des Weiteren schlagen wir vor, auf den Verweis auf § 309 HGB zu verzichten. Infolge des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes hat sich der Bedeutungsgehalt des § 309 HGB für die Kommunen erheblich verändert. Bislang haben es der Verweis auf die Fassung des Handelsgesetzbuches vor Inkrafttreten des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes und die im Entwurf vorliegenden Verwaltungsvorschriften erlaubt, den bei der Erstkonsolidierung entstehenden Unterschiedsbetrag unkompliziert mit den Rücklagen zu verrechnen. Diese Entscheidung des Gesetzgebers ist auch richtig. Bei Erstellung des kommunalen Gesamtabschlusses werden Rechnungswerke zusammengefasst, die auf höchst unterschiedlichen Bilanzierungsvorschriften basieren. Zurecht hat sich der Gesetzgeber damals dafür entschieden, dass eine doppisch rechnende Kommune, die etwa eine nach HGB rechnende GmbH, einen kameral rechnenden Zweckverband und ein nach Krankenhausbuchführungsverordnung rechnendes Krankenhaus zusammenfassen muss, eine Vereinfachungsregelung benötigt. Die Situation ist ungleich schwieriger als die eines normalen Wirtschaftsunternehmens, das nur Abschlüsse nach dem HGB zusammenfasst.

In seiner jetzt gültigen Fassung hat die Anwendung des § 309 HGB dagegen zur Folge, dass die bei einer erstmaligen Konsolidierung entstehenden Unterschiedsbeträge aufgedeckt werden müssten. Dieser Prozess ist sehr aufwendig, da die aufgrund der voneinander abweichenden Bilanzierungsvorschriften entstehenden Unterschiedsbeträge den einzelnen Wirtschaftsgütern zugerechnet werden müssten. Daher bitten wir dringend darum, von der Verschärfung der Rechtslage Abstand zu nehmen.

Wenn der Gesetzgeber auf den Verweis auf § 309 HGB erheblichen Wert legen sollte, wäre der Text des § 112 HGB zu ergänzen. Es müsste dann die Formulierung angefügt werden, dass die jeweiligen Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger mit denen der Gemeinde zusammen gefasst und die Unterschiedsbeträge aus der erstmaligen Konsolidierung mit den Rücklagen verrechnet werden.

Ergänzung zu Nr. 39 § 112 E-HGO - Gesamtabschluss

Die Regelungen der HGO zum kommunalen Gesamtabschluss orientieren sich in den meisten Fällen sehr nah am Handelsgesetzbuch. Allerdings weicht die Hessische Gemeindeordnung in einem Aspekt von dem HGB ab: sie enthält keine Regelungen, die eine Kommune von der Pflicht, einen Gesamtabschluss aufzustellen, entbindet. Daher

muss grundsätzlich auch die kleinste Kommune einen Gesamtabschluss aufstellen. Dies ist in höchstem Maße unwirtschaftlich.

Der Hessische Städtetag fordert daher, dass die Erstellung des Gesamtabschlusses zumindest für die kreisangehörigen Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern nur auf freiwilliger Basis erfolgen sollte. In Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern bestehen typischerweise keine umfangreichen Beteiligungen. Insofern ist der Verlust an Übersicht für die Stadtverordneten relativ gering. Daher erscheint der Verzicht auf die verpflichtende Erstellung des Gesamtabschlusses vertretbar.

Der Gesetzestext wäre bei Umsetzung dieser Forderung wie folgt zu formulieren:

"(10) Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohnern sind von der Verpflichtung zur Aufstellung eines zusammengefassten Jahresabschlusses befreit."

Sieht sich der Gesetzgeber nicht in der Lage, diesen Vorschlag zu unterstützen, so fordern wir zumindest, dass der Gesetzgeber die Verantwortung für eine sinnvolle Grenzziehung übernimmt und selbst festlegt, unter welchen Voraussetzungen ein Gesamtabschluss erstellt werden muss. Bislang wird diese Grenzziehung allein auf den Begriff der nachrangigen Bedeutung in Abs. 5 gestützt. Für die Abgrenzung bietet sich die Orientierung an dem von kommunalen Praktikern für das Hessische Ministerium des Innern und für Sport erarbeiteten Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Gesamtabschluss an. Dieser sieht eine Beschränkung auf wesentliche Beteiligungen vor. Diese Formulierung stellt zumindest sicher, dass Kommunen mit relativ kleinem Beteiligungsumfang keinen Gesamtabschluss erstellen müssen. Der Alternativvorschlag lautet dann:

"(10) Eine Gemeinde ist von der Verpflichtung einen Gesamtabschluss aufzustellen befreit, wenn bis zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres kein voll zu konsolidierender Aufgabenträger besteht. Ferner braucht die Gemeinde einen Gesamtabschluss nicht aufzustellen, wenn zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres die zusammengefassten Bilanzsummen der in den Gesamtabschluss einzubeziehenden und voll zu konsolidierenden Aufgabenträger, 20 v.H. der in der jeweiligen Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme, nicht übersteigen."

§ 121 HGO - Wirtschaftliche Betätigung

Es ist allgemein bekannt, dass der Hessische Städtetag eine grundlegende kommunalfreundliche Reform der wirtschaftlichen Betätigung wünscht. Dazu zählt zum Beispiel eine Streichung der Subsidiaritätsklausel wie es in dem Änderungsantrag der Fraktion DIE LINKE vorgesehen ist. Wir beschränken unsere Forderungen nach einer Lockerung der für die wirtschaftliche Betätigung geltenden Beschränkungen aber auf zwei konkrete Bereiche, weil wir dort Konsens mit der Landesregierung und den Regierungsfractionen erwarten.

Der erste Bereich betrifft die Energieversorgung. Aufbauend auf der Erkenntnis, dass die Kommunen und ihr energiewirtschaftliches Engagement für eine erfolgreiche Energiewende unverzichtbar sind, muss der Bereich der Energieversorgung von den Beschränkungen des Gemeindegewirtschaftsrechts ausgenommen werden.

Gleiches gilt für den Bereich der Breitbandversorgung. Es ist erklärtes Ziel der Landes- und Bundesregierung, eine großflächige Breitbandversorgung sicher zu stellen. Gerade in ländlichen Regionen, aber auch in unterversorgten Randgebieten größerer Städte finden sich zum Teil keine rein privaten Telekommunikationsunternehmen, die für einen Aufbau von Breitbandnetzen zur Verfügung stehen. Hier müssen ohnehin die Kommunen aushelfen. Für Gemeinden, die sich der Aufgabe des Breitbandausbaus stellen, sollten die gesetzlichen Vorgaben erleichtert werden.

Wir schlagen daher vor, § 121 Abs. 1 HGO um folgenden Satz 3 zu ergänzen:

"Die wirtschaftliche Betätigung in den Bereichen Strom-, Gas- und Wärmeversorgung (Energieversorgung) und im Bereich der Breitbandtelekommunikation ist zulässig."

Durch diese Ergänzung wird gewährleistet, dass sich die Kommunen künftig ohne die Einschränkungen der § 121 Abs. 1 Satz 1 HGO – insbesondere ohne die Einschränkung durch die strenge Subsidiaritätsklausel – in den Bereichen der Energieversorgung und der Breitbandtelekommunikation betätigen können.

Der Einschränkung, dass die Betätigung durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein muss, bedarf es nicht. Nachdem der Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen ist, muss

es Ziel sein, eine deutlich dezentralere, klimafreundlichere und sicherere Energieversorgung zu erreichen. Diesem Ziel dient das kommunale Engagement im Bereich der Energieversorgung.

Die kommunale energiewirtschaftliche Betätigung ist durch öffentlichen Zweck gerechtfertigt. In Nordrhein-Westfalen ist diese Erkenntnis gesetzlich verankert worden, indem die Gemeindeordnung regelt, dass die energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen einem öffentlichen Zweck dient (§ 107 a Abs. 1 GO NRW). Anstelle einer solchen Festlegung, genügt es, die Betätigung – wie im Formulierungsvorschlag dargestellt – allgemein für zulässig zu erklären.

Ein öffentlicher Zweck kann gleichermaßen für Aktivitäten der Kommunen im Bereich der Breitbandtelekommunikation unterstellt werden. Die großflächige Breitbandversorgung entspricht nicht nur dem Ziel der Bundes- und der Landesregierung, sondern auch dem Bedürfnis vieler Unternehmen und vieler privater Haushalte. Sie ist ein wichtiger Standortfaktor und somit für die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen entscheidend. Die flächendeckende Versorgung mit Breitbandzugang ist eine dem Wohl der Einwohner dienende Versorgung und als solche durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt.

Die Voraussetzung, dass die wirtschaftliche Betätigung in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit und zum voraussichtlichen Bedarf der Kommune stehen muss, muss ebenfalls nicht gesetzlich normiert sein. Die Kommunen sind bereits nach den allgemeinen Grundsätzen der Gemeindeordnung verpflichtet, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen (§ 92 Abs. 2 HGO). Sie sind nach § 121 Abs. 8 HGO gehalten, ihre wirtschaftlichen Unternehmen so zu führen, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Gemeinde abwerfen, soweit dies mit der Erfüllung des öffentlichen Zwecks in Einklang zu bringen ist.

Der Bedarf ergibt sich aus der bereits dargestellten Erforderlichkeit einer dezentralen Energieversorgung sowie einer flächendeckenden Breitbandversorgung.

Die Vorgabe des § 121 Abs. 4 HGO, wonach verbundene Nebentätigkeiten privaten Dritten zu übertragen sind, soweit dies nicht unwirtschaftlich ist, muss für den Bereich der Energieversorgung gestrichen werden. Die Gemeinden sind ohnehin gehalten, vor der Entscheidung über die Errichtung, Übernahme oder wesentliche Erweiterung von wirtschaftlichen Unternehmen den örtlichen Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern sowie Verbänden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, soweit deren Geschäftsbereich betroffen ist (§ 121 Abs. 6 Satz 2 HGO).

Um die Betätigung der Gemeinden außerhalb Hessens zu erleichtern, regen wir an, § 121 Abs. 5 HGO um folgenden Satz zu ergänzen:

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

Eine solche Regelung ist insbesondere für die Kommunen, die sich im Bereich der Energieversorgung betätigen, von Interesse. Eine entsprechende Regelung findet sich in der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (§ 107 Abs. 3 GO NRW).

Zu Nr. 41 - 44: §§ 122 bis 124 E-HGO - Beteiligungsverhältnisse

Der Hessische Städtetag lehnt die geplanten Änderungen der §§ 122 bis 124 HGO ab. Durch die beabsichtigten Änderungen werden die Pflichten und Anforderungen an die Kommunen (z.B. die Unterrichts- und Prüfungsrechte nach § 123 HGO) auf mittelbare Beteiligungen ausgedehnt.

Insbesondere können wir der geplanten Ausweitung der Regelungen zum Beteiligungsbericht auf mittelbare Unternehmen (§ 123 a HGO) nicht zustimmen. Wir erachten die Änderung als nicht Ziel führend. Bereits nach der geltenden HGO sind im Beteiligungsbericht die Beteiligungen von Unternehmen, an denen die Gemeinde Anteile besitzt, darzustellen (§ 123 a Abs. 2 Satz 1 Ziffer 1 HGO). Hierdurch ist sichergestellt, dass alle mittelbaren Beteiligungen der ersten Ebene – auch solche unter 20 Prozent – im Beteiligungsbericht genannt sind. Durch die Gesetzesänderung soll nun erreicht werden, dass diejenigen Unternehmen, an denen die Gemeinde mit mindestens 20 Prozent mittelbar beteiligt ist, noch einmal gesondert dargestellt werden.

Gerade bei Großstädten mit komplexen Konzernstrukturen wäre diese Darstellung auch überflüssig, weil die mittelbaren Beteiligungen – auch solche unter 20 Prozent – im Wege der Konsolidierung der Teilkonzerne erfasst werden (Beispiel Stadt Frankfurt am Main). Im Übrigen kann man Zweifel daran hegen, ob der Bericht durch die Einzeldarstellung sämtlicher mittelbarer Beteiligungen mit mindestens 20 Prozent übersichtlicher wird. Der Leser erfährt zwar mehr über einzelne städtische Minderheitsbeteiligungen in der x-ten Beteili-

gungsebene, hat aber wohl eine geringere Übersicht bei der Einzeldarstellung von Enkel- und Urenkelgesellschaften im Beteiligungsbericht.

Sollte die HGO gleichwohl – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – geändert werden, können wir zumindest die damit einhergehende Klarstellung des Beteiligungsbegriffs in der Gemeindeordnung als positiv bewerten.

Ergänzt das Gesetz Beteiligungen um die Bezeichnung "mittelbar", wird noch deutlicher hervorgehoben, dass der Beteiligungsbegriff in der HGO die unmittelbaren Beteiligungen als Regelfall erfasst. Es gibt keinen Anlass anzunehmen, dass (auch) die mittelbaren Beteiligungen als Regelfall angesehen und somit von dem Begriff der "Beteiligung" umfasst sind. Wesentlich für die Gemeinde ist die Grundsatzentscheidung, ob eine bestimmte Aufgabe innerhalb der Verwaltung oder durch ein zu gründendes kommunales Unternehmen erbracht werden soll. Diese Grundsatzentscheidung ist der Gemeindevertretung vorbehalten und an bestimmte in der HGO normierte Voraussetzungen geknüpft.

Auch der Gesetzeswortlaut widerspricht der Annahme, mittelbare Beteiligungen seien ohne Weiteres von dem Begriff "Beteiligungen" erfasst. Die Gemeindeordnung unterscheidet bereits in der geltenden Fassung je nach Beteiligungsart und bezeichnet konkret, wenn eine Regelung auch für mittelbare Beteiligungen gilt (z.B. § 121 Abs. 6 Satz 1 HGO, § 123 Abs. 2 Satz 2 HGO).

Soweit im Gesetzestext ohne nähere Konkretisierung "nur" von einer Beteiligung die Rede ist, bedeutet dies, dass gerade nur die unmittelbaren Beteiligungen als Regelfall gemeint sind.

Aus diesem Grund ist es auch nicht erforderlich in § 122 Abs. 4 HGO – wie im Gesetzentwurf vorgesehen – auf die unmittelbaren Beteiligungen abzustellen.

Ein anderes Verständnis des "Beteiligungsbegriffs" in der HGO ist gerade vor dem Hintergrund, dass der Gesetzgeber die mittelbaren Beteiligungen nur an bestimmten Stellen konkret benennt, nicht denkbar.

Gleichwohl legen einzelne Behörden des Landes den Begriff der Beteiligungen in § 51 Nr. 11 und den § 121 ff HGO so aus, dass er ohne Weiteres auch die mittelbaren Beteili-

gungen umfasst. Diese falsche Auslegung stellt unsere Mitglieder vor große Schwierigkeiten, die wir im letzten Jahr in einem Schreiben an das Innenministerium geschildert haben.

In dem Schreiben hat der Hessische Städtetag betont, dass es aus Sicht der Städte oberstes Ziel ist, die bestehenden kommunalen Strukturen zu erhalten und nicht im Wege der Gesetzesänderung zu beseitigen oder in ihrer Entwicklung zu behindern. Dies gilt nicht allein im Interesse der Kommunen, sondern vor allem auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, die von den Leistungen der kommunalen Unternehmen profitieren. Aus diesem Grund hatte sich der Hessische Städtetag gegenüber dem Innenministerium gegen eine Änderung des § 51 Nr. 11 HGO mit dem Ziel, mittelbare Beteiligungen zu erfassen, ausgesprochen.

Eine solche Änderung des § 51 Nr. 11 HGO halten wir nach wie vor nicht für Ziel führend. Das Entstehen von Holding-Strukturen muss im Gesamtgefüge der sich ändernden Anforderungen an die kommunalen Unternehmen und ihre Leistungserbringung gesehen werden. Die Betrachtung darf sich nicht allein auf die Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung beschränken.

Die Gründe, die zu dem Entstehen von Holding-Strukturen führen, sind vielfältig. Die Ursachen liegen u.a. in zunehmendem Wettbewerb und entsprechenden rechtlichen Vorgaben. Kommunale Holding-Strukturen finden sich besonders in den liberalisierten Bereichen der Daseinsvorsorge, also im Bereich Versorgung und Verkehr. Gerade in diesem Bereich ist die Leistungserbringung von bundes- und europarechtlichen Vorgaben geprägt. Speziell dort hat der mit der Liberalisierung einhergehende Wettbewerb dazu geführt, dass kommunale Wirtschaftsunternehmen, die zuvor als sog. integrierte Unternehmen geführt wurden, "aufgebrochen" und gezwungen wurden, in ihren jeweiligen Wertschöpfungsstufen (z.B. Busverkehrsleistungen im ÖPNV) in den Wettbewerb zu treten. Dies wird insbesondere auch im Energiesektor durch die erforderliche Trennung von Versorgungsnetzen und Vertrieb sehr deutlich, die entsprechende gesellschaftsrechtliche Konstruktionen (z.B. Stammhaus-Konzept) notwendig machen.

Die Liberalisierung in wichtigen Bereichen der Daseinsvorsorge führt nicht nur zur Aufgliederung der Unternehmensstrukturen, sondern auch zu einer erheblichen Verdichtung von Entscheidungsprozessen in der zeitlichen Abfolge. Anders als in der Vergangenheit ist

heute eine hohe Flexibilität bei den unternehmerischen Entscheidungen gefordert. Die Managementanforderungen bei kommunalen Unternehmen, die sich teilweise auch im internationalen Wettbewerb befinden, sind auch für die Anteilseigner (Kommunen) deutlich gestiegen. Gerade bei dem Kauf bzw. der Gründung von Tochterunternehmen ist dies im besonderen Maße der Fall.

Der Erwerb von Tochterunternehmen der kommunalen Wirtschaftsunternehmen erfolgt im liberalisierten Bereich in der Regel in sog. Bieterverfahren. Bereits bei der Kontaktaufnahme wird in der Regel eine strikte Vertraulichkeitsvereinbarung geschlossen. Denn Ziel des Verkäufers beim Bieterverfahren ist es, möglichst lange mit mehreren Interessenten unabhängig voneinander über den Verkauf verhandeln zu können. Vom Käufer wird erwartet, dass er parallel zum laufenden Prozess seine notwendigen Gremiengenehmigungen (in der Regel der Aufsichtsrat) einholt. Die im Rahmen einer Transaktion üblichen Zeiträume zur Fassung bzw. Einholung dieser Aufsichtsratsbeschlüsse, liegen zwischen einer und vier Wochen. Daher ist es notwendig, dass die Aufsichtsratsbeschlüsse bereits im Verlauf des Projekts auf Basis entsprechender Zwischeninformationen die entsprechenden Genehmigungen in einer grundsätzlichen Form geben. In der Praxis erfolgt dies durch kurzfristig anberaumte Sondersitzungen des Aufsichtsrats, mit Umlaufbeschlüssen im schriftlichen Verfahren oder teilweise sogar durch Telefonkonferenzen. Obwohl sich der beschriebene Prozessablauf durchaus über mehrere Monate erstrecken kann, ist das tatsächliche Zeitfenster für die Entscheidung über den Erwerb der (aus kommunaler Sicht) mittelbaren Beteiligung in der Regel maximal vier Wochen lang.

Die Einbindung der Gemeindevertretung ist innerhalb dieses Zeitraums in der Regel – selbst mit der Möglichkeit von Fristverkürzungen – nicht zu erreichen. Dies gilt gerade auch im Hinblick auf Ferienzeiten. Vor diesem Hintergrund halten wir eine Änderung des § 51 Nr. 11 HGO mit dem Ziel, mittelbare Beteiligungen zu erfassen, für nicht sinnvoll.

Bleibt es bei den im Gesetzentwurf dargestellten Ergänzungen in den §§ 122 ff HGO, können wir uns aus den eingangs erwähnten Gründen mit der Änderung zwar nicht einverstanden erklären, sehen aber unsere Rechtsauffassung in Bezug auf den Beteiligungsbegriff in der HGO bestätigt.

Zu Nr. 46: § 126 a E-HGO - Rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts

Der Hessische Städtetag hat mehrfach angeregt, die Anstalt des öffentlichen Rechts für die kommunale Organisation zu eröffnen. Die Anstalt erweitert den Handlungsspielraum der Kommunen. Die Einführung der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts ist zu loben.

Ganz vollständig ist der Entwurf zum Artikelgesetz allerdings noch nicht: Der Gesetzgeber sollte zur Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit ausdrücklich regeln, dass die Anstalt öffentlichen Rechts von mehreren Gemeinden begründet werden darf. Hierzu haben wir zu Artikel 4, § 2 E-KGG ausgeführt.

Zu Nr. 48: § 129 E-HGO - Kommunale Gemeinschaftsarbeit bei der Rechnungsprüfung

Der Hessische Städtetag befürwortet diesen Vorschlag. Wir regen jedoch an, ergänzend zur kommunalen Gemeinschaftsarbeit die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer zuzulassen. Von dieser Erweiterung versprechen wir uns eine Intensivierung des Qualitätswettbewerbs der Prüfer.

Die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer wäre dann in Kommunen, die über kein eigenständiges Rechnungsprüfungsamt verfügen, von der Gemeindevertretung zu beschließen. Soweit die Kommunen über ein eigenes Rechnungsprüfungsamt verfügen, sollte der Gemeindevertretung die Möglichkeit, direkt einen Wirtschaftsprüfer zu beauftragen, nicht offen stehen, da andernfalls ein Wertungswiderspruch zu § 129 Abs. 3 HGO auftreten würde.

Zu Nr. 52 - Entfristung der Hessischen Gemeindeordnung

Die Hessische Gemeindeordnung ist die Kommunalverfassung des Landes Hessen. Entsprechend der Landesverfassung ist auf ein "Ablaufdatum" zu verzichten. Die Mehrheitsfraktionen im Hessischen Landtag haben inzwischen erkannt, dass die Hessische Gemeindeordnung unter dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Demokratie-

gebots (vgl. Art. 28 Abs. 1 GG sowie Art. 138 HVerf.) und auch wegen höher rangigen Europarechts (Kommunalwahlrecht für Unionsbürger) unverzichtbar ist.

Die Streichung des § 156 HGO wird von uns begrüßt.

Artikel 2 - Änderung der Hessischen Landkreisordnung (HKO)

Zu Nr. 15: § 53 Abs. 2 E-HKO - Kreisumlage

Die Kommunen müssen sich mit allem Nachdruck gegen die beabsichtigte Änderung des § 53 Abs. 2 HKO wehren.

Künftig sollen die hessischen Landkreise verpflichtet werden, was sie bisher in einem Ermessen "können": die Kreisumlage zu erhöhen.

Wir fürchten einen unbegrenzten Aderlass der kreisangehörigen Gemeinden, wenn diese Vorschrift zum Gesetz wird. Statt die Erhöhung der Kreisumlage wie bisher im pflichtgemäßen Ermessen der Kreise zu halten, verpflichtet der Gesetzgeber die Kreise, die Umlage zu erhöhen. Bedingungen – etwa an optimale Sparsamkeit der Kreise – stellt der Gesetzgeber nicht.

Im Gegenteil: Den Kreiskämmerern und den Kreistagen, welche die Not ihrer kreisangehörigen Gemeinden sehen, wird das Steuer aus der Hand geschlagen, die Kreisumlage maßvoll zu gestalten.

Der Hessische Innenminister hat bisher im Erlasswege die Umlageverpflichtungen der kreisangehörigen Kommunen auf 58 Prozent begrenzt (Summe aus Kreis- und Schulumlage). Der Hessische Städtetag befürchtet, dass das Innenministerium diese ohnehin schon viel zu hohe Grenze nicht mehr ziehen kann, wenn der Gesetzgeber gegenüber den Landkreisen einen so eindeutigen Befehl zur Erhöhung der Kreisumlage ausspricht. Denn mit der Neuregelung will der Gesetzgeber klarstellen, "dass der Landkreis zur Erhebung der Kreisumlage verpflichtet ist, wenn der Haushalt sonst nicht ausgeglichen werden kann" (siehe Gesetzesbegründung zu Art. 2 Nr. 15).

Verschärft wird dieses Problem noch dadurch, dass der Gesetzgeber darüber hinaus anordnet, der Landkreis müsse auch aufgelaufene Fehlbeträge aus früheren Haushaltsjahren über die Kreisumlage finanzieren (siehe Begründung ebenda).

Nicht Ziel führend ist der Hinweis, schon jetzt finde sich im geltenden Recht (Finanzausgleichsgesetz) die für die Kreisordnung erst noch beabsichtigte Regelung (§ 37 FAG Hessen, Kreisumlage):

"Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen, haben die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden und den gemeindefreien Grundstücken zu erheben."

Nur muss man fragen, warum der Gesetzgeber die Kreisordnung an das Finanzausgleichsgesetz und nicht das Finanzausgleichsgesetz an die Kreisordnung anpassen will. Und warum soll auch das Finanzausgleichsgesetz noch einmal verschärft werden, indem der Gesetzgeber auch dort noch einfügt, die Landkreise seien verpflichtet, die Fehlbeträge der Vorjahre auszugleichen?

Wenn man das Recht einheitlich gestalten will, ist es richtig, die geltende Bestimmung der Kreisordnung zu belassen und dafür das Finanzausgleichsgesetz an die Kreisordnung anzupassen (§ 37 FAG Hessen):

"Soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts nicht ausreichen, können die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden und den gemeindefreien Grundstücken erheben."

Folgerichtig wenden wir uns auch dagegen, das Finanzausgleichsgesetz (§ 37 FAG) zu verschärfen.

Weder die Landesregierung noch die hessischen Landkreise haben bisher offiziell verlautbart, dass die 58-Punkte-Grenze fallen soll. Die Sorge auf der Seite des Hessischen Städtetages ist dennoch groß, weil wir inoffiziell immer wieder einmal Äußerungen zur

Kenntnis nehmen müssen, dass die Kreisumlage nicht ausreicht, die Kreisaufgaben zu finanzieren.

Angesichts der Entscheidung des Hessischen Landkreistages, Verfassungsklage wegen fehlender Finanzausstattung zu erheben, kommt ein weiterer Aspekt dazu: Das Land könnte sich gehalten sehen, die Landkreise "klaglos" zu stellen. Mit anderen Worten: Das Land könnte der Klage der Landkreise entgegenhalten, ihre Finanzausstattung sei dann ausreichend, wenn sie alle ihre Defizite mit der Hilfe der Kreisumlage ausglich. Selbst wenn die Landkreise dann einwenden würden, sie könnten doch den Aderlass ihrer kreisangehörigen Gemeinden nicht zum Äußersten treiben, könnte das Land sagen: "falscher Kläger", nicht die Landkreise, die kreisangehörigen Gemeinden hätten klagen müssen.

Artikel 3 - Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG)

Die durch die CDU- und FDP-Landtagsfraktionen beabsichtigten Änderungen des Kommunalwahlgesetzes sind überwiegend redaktioneller Art. Außerdem sollen auf der Grundlage praktischer Erfahrung Erleichterungen zur Organisation und Durchführung der Kommunalwahlen eingeführt werden. Zudem ergibt sich durch die Änderungen der §§ 16 und 17 HGO und der Streichung des § 18 HGO ein Änderungsbedarf des KWG.

Wir erachten die gewählte inhaltliche Ausgestaltung der gebotenen Änderungen für gut vertretbar. Die Erleichterungen zur Organisation der Wahlen werden von uns begrüßt.

Vor dem Hintergrund der bei der zurückliegenden Kommunalwahl erneut gewonnenen Erfahrungswerte und der von unseren Mitgliedstädten verschiedentlich kommunizierten Kritik an der Durchführung der Wahl, führen wir derzeit eine Erhebung durch. Wir verstehen deshalb die bisher in Aussicht gestellten Änderungen nicht als abschließenden Katalog. Sofern sich ein weiterer Änderungsbedarf konkretisiert, gehen wir davon aus, dass eine weitere Änderung des KWG vor den nächsten Wahlen durch den Landesgesetzgeber ermöglicht wird.

Artikel 4 - Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)

§ 2 Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit

Wie bereits im Zusammenhang mit der Einführung der Anstalt des öffentlichen Rechts dargelegt, sollte diese neue Rechtsform den Kommunen auch für die kommunale Gemeinschaftsarbeit zur Verfügung stehen.

Die hessische Landespolitik hat in den vergangenen Jahren den Gedanken der interkommunalen Zusammenarbeit sehr befördert. Daher ist es nur ein logischer und folgerichtiger Schritt, das neue Instrument der "Anstalt des öffentlichen Rechts" offensiv auch für das Ziel einzusetzen, die interkommunale Zusammenarbeit zu stärken. In Ländern, in denen die Anstalt öffentlichen Rechts schon längere Zeit eingeführt ist, sind derartige Vorschriften üblich. So ist im Rheinland-Pfälzischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) die kommunale Anstalt als eine mögliche Form der Gemeinschaftsarbeit ausdrücklich erwähnt (§ 1 Abs. 1 Satz 2, §§ 14 a und 14 b KomZG).

Wir gehen davon aus, dass den Kommunen mit einer solchen gesetzlichen Änderung auch eröffnet ist, einer Anstalt öffentlichen Rechts im Zuge interkommunaler Zusammenarbeit sämtliche kommunale Aufgaben zu übertragen. Damit könnte die Wirkung einer Fusion weitest gehend erreicht werden, ohne dass es einer formalen Fusion (§ 16 E-HGO) noch bedarf.

Zu § 15 Abs. 4 KGG: Verbandsversammlung - Quorum

Nach dem KGG ist die Verbandsversammlung beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der satzungsmäßigen Stimmen vertreten sind und die anwesenden Vertreter der Gemeinden und Landkreise wenigstens die Hälfte der vertretenen Stimmen erreichen (§ 15 Abs. 4 KGG). Es erscheint sinnvoll, durch analoge Anwendung des § 53 Abs. 2 HGO Vorsorge für den Fall zu treffen, dass die Beschlussfähigkeit nicht erreicht und eine bestimmte Angelegenheit aus diesem Grund zurückgestellt werden musste. Durch analoge Anwendung des § 53 Abs. 2 HGO wäre die Verbandsversammlung in einer weiteren Sitzung zur Verhandlung über denselben Gegenstand ohne Rücksicht auf die Zahl der Erschienenen beschlussfähig.

Zu Nr. 1 a: § 21 Abs. 1 E-KGG - Erleichterte Voraussetzungen für Beitritt und Ausscheiden von Verbandsmitgliedern

Nach dem KGG bedürfen die durch den Beitritt und das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern oder die Änderung der Verbandsaufgaben bedingten Änderungen der Verbandsatzung sowie die Auflösung des Zweckverbands einer Mehrheit von zwei Dritteln (§ 21 Abs. 1 Satz 1 KGG). Mit der geplanten Gesetzesänderung in § 21 Abs. 1 Satz 1 KGG soll es künftig möglich sein, in der Verbandssatzung ein anderes Quorum festlegen zu können. Diese Flexibilisierung ist positiv zu bewerten.

Zu Nr. 1 b: § 21 Abs. 2 E-KGG - Erweiterung des Kündigungsrechts

Zusätzlich zu der Möglichkeit, die Mitgliedschaft aus wichtigem Grund zu kündigen, sieht der Gesetzentwurf ein weiteres Kündigungsrecht für Zweckverbände vor, die überwiegend freiwillige kommunale Aufgaben zum Gegenstand haben (etwa Tourismus, Landschaftspflege oder gemeinsame Einrichtungen wie Schwimmbäder).

Gegen die geplante Ergänzung des § 21 Abs. 2 KGG bestehen keine Bedenken.

Die Mitglieder des Hessischen Städtetages regen an, die Voraussetzungen für das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern weiter zu erleichtern. Diskutiert wurde dabei, das Ausscheiden von Verbandsmitgliedern nicht von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 21 Abs. 3 KGG) abhängig zu machen, sondern durch eine bloße Anzeigepflicht zu ersetzen.

Zu Nr. 2: § 23 a E-KGG - Formwechsel

Durch Ergänzung des KGG soll die Umwandlung eines Zweckverbandes in eine Kapitalgesellschaft ermöglicht werden (§ 23 a neu). Gegen diese neue Vorschrift bestehen grundsätzlich keine Bedenken. Allerdings erscheint die Formulierung in § 23 a Abs. 2 des Entwurfs unklar, soweit dort vorgegeben ist, dass der Umwandlungsbeschluss einer Mehrheit von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenanzahl der Verbandsversammlung **und** der Zustimmung aller Verbandsmitglieder bedarf. Da die Verbandsmitglieder in der Verbandsversammlung vertreten sind, würde es ausreichen, die Zustimmung aller Verbandsmitglieder zu fordern.

Artikel 5 - Änderung des Eigenbetriebsgesetzes (EigBGes)

Zu § 5 Satz 2 Ziffer 5 EigBGes - Festsetzung von Tarifen soll der Betriebsleitung übertragen werden können

Nach dem Eigenbetriebsgesetz liegt die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen und der allgemeinen Tarife bei der Gemeindevertretung (§ 5 Satz 2 Ziffer 5 EigBGes).

Wir fordern, dass es im Zusammenhang mit der Änderung des Eigenbetriebsgesetzes möglich wird, der Betriebsleitung die Entscheidung über die Festsetzung der allgemeinen Lieferbedingungen und der allgemeinen Tarife zu übertragen (siehe hierzu bereits § 51 HGO).

Zu Nr. 1 b: § 11 E-EigBGes - Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

Nach geltendem Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) kann der Eigenbetrieb der Gemeinde auf die Tarifpreise für Lieferungen von Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme einen Preisnachlass gewähren, soweit dieser steuerrechtlich anerkannt ist. Diese Möglichkeit soll nach dem Gesetzentwurf entfallen. Geplant ist die Streichung des § 11 Abs. 2 Satz 2 EigBGes. Laut der Begründung zum Gesetzentwurf habe die Abfrage bei einzelnen Kommunen ergeben, dass die Tätigkeiten in den Bereichen Elektrizität, Gas, Wasser und Wärme inzwischen überwiegend nicht mehr in der Rechtsform des Eigenbetriebes geführt werden. Daher sei die Vorschrift obsolet.

Nach Einschätzung der Geschäftsstelle ist die geplante Streichung in Anbetracht der Rekommunalisierung möglicherweise verfrüht.

Zu § 2 EigBGes - Bürgermeister soll zugleich Aufgabe des Betriebsleiters wahrnehmen können

Darüber hinaus sollte aus Gründen der Effizienz und der Kostenersparnis eine Regelung im Eigenbetriebsgesetz geschaffen werden, nach welcher in Gemeinden mit bis zu 30.000

Einwohnern der Bürgermeister bzw. Beigeordneter zugleich als Betriebsleiter agieren kann.

Errichtet eine Stadt einen Eigenbetrieb, so ist der Bürgermeister selbst oder über einen Vertreter Mitglied der Betriebskommission (§ 6 Abs. 2 Ziffer 2 EigBGes). In den als Eigenbetrieb geführten Stadtwerken einer unserer Mitgliedstädte übernimmt der Bürgermeister zudem die Aufgabe des Betriebsleiters. Durch diese Gestaltung lassen sich die Kosten für die Anstellung eines Betriebsleiters einsparen. In der Eigenbetriebsverordnung des Landes Brandenburg ist die Möglichkeit, dass der Hauptverwaltungsbeamte, also der Bürgermeister, zugleich die Aufgaben der Werksleitung wahrnimmt, ausdrücklich vorgesehen (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EigV). In der brandenburgischen Eigenbetriebsverordnung heißt es: "Wird für den Eigenbetrieb keine Werkleitung bestellt, nimmt der Hauptverwaltungsbeamte oder ein von ihm beauftragter Bediensteter der Gemeinde die nach dieser Verordnung der Werkleitung obliegenden Aufgaben wahr."

Die Rechtsaufsicht in Hessen erachtet eine solche Konstellation als mit dem EigBGes nicht vereinbar. Das EigBGes sollte daher nach dem Vorbild der Eigenbetriebsverordnung Brandenburg geändert werden.

Zu § 27 Abs. 2 EigBGes

Als das Eigenbetriebsgesetz erlassen wurde, bestanden zwischen dem Rechnungswesen der kameral buchenden Kommunen und dem der kaufmännisch buchenden Eigenbetriebe erhebliche Unterschiede. Daher entschied sich der Gesetzgeber damals dafür, in § 27 EigBetrG die Prüfung durch einen Abschlussprüfer anzuordnen.

Diese Entscheidung ist nicht mehr zeitgemäß. Seit nahezu alle Kommunen in Hessen doppisch rechnen, sind die Unterschiede zwischen den Buchhaltungssystemen deutlich geringer geworden. Daher ist es nur konsequent, wenn die Prüfung der Eigenbetriebe auch für die Rechnungsprüfungsämter ermöglicht würde. Aus ordnungspolitischen Gründen erachten wir es für sinnvoll, dass die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt nur als gleichwertige Alternative zugelassen wird und die bisherige Prüfung nicht verdrängt.

Wir fordern daher in § 27 Abs. 2 EigBetrG nach dem Begriff "Abschlussprüfer" die Formulierung "oder das zuständige Rechnungsprüfungsamt" zu ergänzen. Eine entsprechende Ergänzung ist auch in den Abs. 3 bis 5 vorzunehmen.

Zu Nr. 2: § 27 Abs. 5 E-EigBGes - Aufstellung, Behandlung und Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts

Die Notwendigkeit, dass bei bestimmten Gruppen von Eigenbetrieben der Abschlussprüfer nur mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde bestellt werden darf, wird nicht mehr gesehen. Die Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung in § 27 Abs. 5 EigBGes soll daher entfallen. Es bestehen unsererseits keine Bedenken in Bezug auf die geplante Änderung.

Artikel 6 - Änderung des Finanzausgleichgesetzes (FAG)

Zu § 37 Abs. 2 E-FAG

Der Hessische Städtetag wendet sich dagegen, die bestehende Bestimmung zu verschärfen. Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 2, Nr. 15 (§ 53 E-HKO).

Im Übrigen hat der Hessische Städtetag darauf hinzuweisen, dass eine Änderung zum Finanzausgleichgesetz selbstverständlich dazu herausfordert, die jüngsten Veränderungen im Finanzausgleichgesetz zum 350-Mio.-Euro-Entzug in Frage zu stellen und die Rücknahme dieser Änderungen zu fordern.

Da der Städtetag dieses Thema aber im Kontext der KFA-Diskussion zum Landeshaushalt 2012 führen wird, bedarf es an dieser Stelle nicht der erneuten Auseinandersetzung mit dieser Frage. Eine Zustimmung durch Stillschweigen zu den besagten Maßgaben im FAG-Änderungsgesetz 2011 darf der Hessische Landtag aber nicht herleiten.

Der Hessische Landtag würde folgerichtig handeln (§ 37 Abs. 2 FAG), wenn er die Zahlspflicht der 421 kreisangehörigen Kommunen aus der Kompensationsumlage bei der Bemessung der Umlagegrundlagen für Kreis- und Schulumlage anrechnen würde.

Schließlich wird den kreisangehörigen Kommunen bei den Umlagegrundlagen ihre Finanzkraft in einer Höhe zugerechnet, welche sie nach Zahlung der Kompensationsumlage gar nicht mehr haben.

Der Hessische Städtetag wird einen entsprechenden Vorschlag nicht unterbreiten, weil er aus seiner Sicht nicht folgerichtig handeln würde, die Anrechnung einer ohnehin für verfassungswidrig gehaltenen Kompensationsumlage im Finanzausgleichsgesetz zu fordern. Allerdings besteht derzeit die Absicht, im Zuge der Klage gegen die Kompensationsumlage vor dem Staatsgerichtshof hilfsweise zu fordern, dass diese bei der Bemessung der Umlagegrundlagen angerechnet wird. Zumindest insoweit würde eine entsprechende Gesetzesänderung den Hessischen Städtetag klaglos stellen.

Artikel 7 - Änderung des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband (LWV)

Zu Art. 7 Nr. 2, § 14 LWV-Gesetz

Der Hessische Städtetag wendet sich dagegen, diese Bestimmung wie vorgesehen zu verschärfen. Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Art. 2, Nr. 15 (§ 53 E-HKO).

Artikel 9 - Änderung des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes (FBG)

Wir lehnen die geplante Ergänzung des Friedhofs- und Bestattungsgesetzes (FBG) mit dem Verweis auf § 121 Abs. 1 HGO ab. Die beabsichtigte Änderung ist nicht erforderlich und widerspricht der Systematik der Gemeindeordnung.

Nach dem FBG obliegt das Friedhofswesen den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit, wobei sich die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen können (§ 2 Abs. 1 FBG). Die Aufgaben, welche die Gemeinden im Rahmen des Friedhofswesens zu erfüllen haben, sind ebenfalls im FBG bezeichnet. Hiernach zählt u.a. die Unterhaltung der Friedhöfe zu den Pflichtaufgaben der Gemeinden, vorausgesetzt, es besteht ein entsprechendes öffentliches Bedürfnis (§ 2 Abs. 2 FBG). Pflichtaufgaben der Gemeinden gelten nach der Gemeindeordnung nicht als wirtschaftliche Betätigung (§ 121 Abs. 2 Satz

1 Ziffer 1 HGO). Dementsprechend hatte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit seinem Urteil vom 18.6.2009 (Az: C 2265/08.N) – auf das in der Gesetzesbegründung Bezug genommen wird – klargestellt, dass die Pflege von Wiesen- und Gemeinschaftsgräbern zur Unterhaltung des Friedhofs zählt und als Pflichtaufgabe der Gemeinde keine wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde im Sinne des § 121 HGO darstellt.

Wenn der Gesetzgeber beabsichtigt, die Aufzählung der nicht als wirtschaftliche Betätigung geltenden Pflichtaufgaben im FBG (§ 2 Abs. 2 FBG) durch einen Verweis auf § 121 Abs. 1 HGO zu ergänzen, führt dies erst recht zur Verwirrung.

Der beabsichtigte Verweis auf § 121 Abs. 1 HGO ist auch nicht – wie in der Gesetzesbegründung dargestellt – erforderlich, um der Privatwirtschaft den Vorrang gegenüber der Gemeinde einzuräumen, wenn es um Tätigkeiten geht, die nach Art und Umfang über die Totenfürsorge hinausgehen (z.B. Einrichtung einer Friedhofsgärtnerei, Verkauf von Kränzen und Blumen, Durchführung von Fernüberwachungen ohne örtlichen Bezug).

Nach dem Ergebnis einer Umfrage unter unseren Mitgliedern müssen wir davon ausgehen, dass die Gemeinden selbst keine Friedhofsgärtnereien unterhalten, keinen Blumenschmuck verkaufen und auch keine Fernüberführungen durchführen. Diese Tätigkeiten werden bereits heute von der Privatwirtschaft übernommen. Soweit die Kommunen selbst die Grabpflege oder Tätigkeiten zur Unterhaltung und Pflege der Friedhofsanlagen (Grünflächenpflege) übernehmen, sehen wir dies als einen Teil der den Gemeinden gesetzlich übertragenen Pflichtaufgabe, die Friedhöfe zu unterhalten (siehe § 2 Abs. 2 FBG).

Artikel 10 - Änderung des Landtagswahlgesetzes und Artikel 11 - Änderung des Gesetzes über Volksabstimmung

Wir erachten die gewählte inhaltliche Ausgestaltung der Änderungen für erforderlich und gut vertretbar.

Artikel 12 - Änderung der Verordnung über öffentliche Bekanntmachungen der Gemeinden und Landkreise

Gemäß des Entwurfs der Verordnung, soll die Gemeinde die Bekanntmachung, die im Internet erfolgt, in einer Zeitung ankündigen. Ferner soll auf jede Verabschiedung einer Satzung oder kommunalen Verordnung ein Hinweis in der Zeitung erfolgen.

Dieser Vorschlag widerspricht dem Grundgedanken des unter Art. 1 Nr. 3 neu formulierten § 7 HGO. Dieser vertraut darauf, dass die Veröffentlichung im Internet eine ausreichende Publizität hat, um die Bürgerschaft über die Entscheidungen der Gemeindevertretung und das in der Gemeinde gefasste Recht angemessen zu informieren. Der gedruckte Hinweis in der Zeitung, dass eine Satzung oder eine Verordnung der Gemeinde geändert oder neu geschaffen wurde, hat einen geringeren Aufmerksamkeitswert als der von den Bürgern regelmäßig frequentierte Internetauftritt der Gemeinde, in welcher die entsprechenden Satzungen und Verordnungen für den Bürger bereitstehen.

Die Zeitungsankündigung ist ein nicht notwendiger bürokratischer Aufwand. Wir regen deshalb an, den zweiten Halbsatz des Art. 12 Ziff. 1b) und den zweiten Satz des Art. 12 Ziff. 2 Abs. 1 (§ 5a Abs. 1, Satz 2) zu streichen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Jürgen Dieter
Geschäftsführender Direktor



Stephan Gieseler
Direktor

VdW südwest, Postfach 150339, 60063 Frankfurt

Hessischer Landtag
z. H. Frau Heike Thaumüller
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

2. August 2011

Dr. Rid/ shu

Durchwahl:

Tel.: 0 69 / 9 70 65 – 101

Fax: 0 69 / 9 70 65 – 199

E-mail: daniela.shumate@vdwsuedwest.de

Stellungnahme des VdW südwest zur Novelle der Hessischen Gemeindeordnung

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur beabsichtigten Novelle der Hessischen Gemeindeordnung Stellung nehmen zu können. Auch wird der Unterzeichner gerne an der für den 11. August 2011 anberaumten Anhörung teilnehmen.

Die beabsichtigten Neuregelungen betreffen sehr verschiedene Bereiche des Kommunalrechts. Die Mitglieder unseres Verbandes sind jedoch im Wesentlichen durch die beabsichtigten Neuregelungen zum Abschnitt „Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde“ betroffen, deshalb beschränken wir uns in unserer Stellungnahme auf diese Aspekte.

Eine strukturelle Neuerung auf diesem Gebiet sieht der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP mit der Einführung der rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts vor. Damit soll – so die Argumentation – eine „Flucht ins Privatrecht“ verhindert werden. Geschaffen werden soll eine Balance zwischen kommunaler Steuerung und unternehmerischer Freiheit. Es entsteht mit dieser Argumentation der völlig irrtümliche Eindruck, dass etwa bei der Stellung der Gemeinde als Gesellschafter keinerlei kommunale Steuerung stattfinden würde. Auch der detaillierten Begründung des Gesetzestextes sind keine Hinweise zu entnehmen, die den Bedarf dieser neuen Gesellschaftsform begründen. Lediglich der pauschale Hinweis auf positive Erfahrungen in anderen Bundesländern, die aber nicht näher erläutert, sondern nur scheinbar mit der Nutzung dieses Instruments - also rein quantitativ - belegt werden, erscheint ebenfalls nicht ausreichend. Besonders aus wohnungswirtschaftlicher Sicht ist kein Bedarf zu erkennen. Auch die Praxis in anderen Bundesländern, in denen diese Gesellschaftsform bereits eingeführt ist, weist zumindest im Hinblick auf die Wohnungswirtschaft auf keinen entsprechenden Bedarf hin. So ist uns kein Fall einer wohnungswirtschaftlich geprägten rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts in einem anderen Bundesland bekannt. Wir schlagen deshalb vor, im Gesetzestext selber oder zumindest ersatzweise in der

Verband der Südwestdeutschen
Wohnungswirtschaft e. V.
Franklinstraße 62, 60486 Frankfurt
Postfach 150339, 60063 Frankfurt
Telefon: 0 69 / 9 70 65 - 01
Telefax: 0 69 / 9 70 65 - 1 99
E-Mail: info@vdwsuedwest.de
www.vdwsuedwest.de

Vorsitzender des Verbandsrates:
Dipl.- Ing. Karl-Heinz Range
Vorstand gem. § 26 BGB:
Dr. Rudolf Ridinger (Sprecher)
WP StB Dipl.-Kfm. Dr. Heinz Jürgen Schirduan
Vereinsregister Nr. 5138 Frankfurt am Main

Frankfurter Sparkasse
BLZ 500 502 01
Konto-Nr. 299 022
USTIdent-Nr.: DE114113080

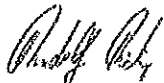
Gesetzesbegründung, die Tätigkeitsfelder aufzuführen, in denen ein entsprechender Bedarf gesehen wird oder gesehen werden könnte.

In dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP wird zudem eine Verpflichtung zur Berücksichtigung mittelbarer Beteiligungen mit mindestens 20 Prozent (bislang ausschließlich unmittelbare Beteiligungen) begründet. Wir weisen darauf hin, dass die Gründung von Tochtergesellschaften in der Praxis ausschließlich betriebswirtschaftlich im Sinne einer Optimierung der betrieblichen Prozesse bedingt sein kann. Dadurch ist es immer wieder denkbar, dass die mittelbare Beteiligung nicht unmittelbar einem öffentlichen Zweck, sondern dem Mutterunternehmen, das den öffentlichen Zweck erfüllt, dient. Eine generelle Erweiterung der Beteiligungsberichte auf die mittelbaren Beteiligungen erscheint damit als nicht zielführend im Sinne einer Steigerung der Transparenz zur Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Die Erfüllung des öffentlichen Zwecks ist allerdings zentraler Bestandteil der Beteiligungsberichte.

In dem Gesetzentwurf vermissen wir schließlich insgesamt eine Auseinandersetzung mit der Notwendigkeit einer Neuabgrenzung der wirtschaftlichen Betätigung. In mehreren Bundesländern wurden etwa vor dem Hintergrund der politisch gewollten Möglichkeit einer stärkeren dezentralen Energieversorgung, der Bereich der Energieversorgung aus der wirtschaftlichen Betätigung ausgenommen. Auch hat der steigende Bedarf an Stadtentwicklungsmaßnahmen dazu geführt, dass auch die Bereiche des Wohnungswesens und der Stadtentwicklung aus dem Bereich der wirtschaftlichen Betätigung ausgeklammert werden. Die jüngste Novelle des Baugesetzbuches macht zudem deutlich, dass unter Klimaschutzpolitischen Aspekten der Gesetzgeber des Bundes an den Schnittstellen zwischen Energieversorgung, Stadtentwicklung und Wohnraumversorgung einen verstärkten Handlungsbedarf sieht. In dem Gesetzentwurf fehlt eine Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungen. Da wir hier ebenfalls einen verstärkten Bedarf sehen, plädieren wir für eine Ausklammerung dieser Tätigkeitsbereiche aus der gesetzlichen Definition der wirtschaftlichen Betätigung.

Abschließend möchten wir noch einen generellen Aspekt der Gesetzgebung in Hessen ansprechen. Die in Hessen praktizierte generelle zeitliche Befristung von Gesetzen hat sich bewährt. Sie zwingt notwendigerweise zu einer kontinuierlichen Evaluierung der Gesetze. Alternativ können Evaluierungsklauseln in die Gesetze eingebaut werden. Im vorliegenden Fall wird allerdings auf eine kontinuierliche Evaluierung komplett verzichtet. Dies wäre ein Rückschritt im Sinne einer kontinuierlichen Überprüfung von Gesetzen beziehungsweise von deren Regelungen, ob diese notwendig und dem Bedarf angemessen sind.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rudolf Ridinger', written in a cursive style.

Dr. Rudolf Ridinger
Vorstand